



INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
MILITARY UNIVERSITY INSTITUTE

REVISTA DE CIÊNCIAS MILITARES
PORTUGUESE JOURNAL OF MILITARY SCIENCES

VOLUME VIII - NÚMERO 2
Novembro 2020

(Vol. VIII, No 2, November 2020)

INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR /
MILITARY UNIVERSITY INSTITUTE

CENTRO DE INVESTIGAÇÃO E DESENVOLVIMENTO /
IUM RESEARCH AND DEVELOPMENT CENTRE

Revista de Ciências Militares /
Portuguese Journal of Military Sciences



Autores / Authors

António Manuel Gonçalves Alexandre
César Rodrigues
Luís Manuel Nunes Seródio
Teresa Maria Vicente Rodrigues
Fernando Manuel Lourenço da Costa
João Filipe Bernardo Pereira
Luiz Eduardo Santos Cerávolo
Tássio Franchi
Nuno Filipe Cortes Lopes
Nuno Alberto Rodrigues Santos Loureiro
Bruno António Serrasqueiro Serrano
Cristina Paula de Almeida Fachada
João Pedro Reis Bento
Pedro Manuel Carriço Pinheiro
Sofia Isabel Dias Farinha Milharadas

INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR

Publicação Semestral / *Biannual Publication*

ANO VIII / *YEAR VIII*

Vol. VIII, N.º 2 – NOVEMBRO DE 2020 / *Vol. VIII, No. 2 – NOVEMBER 2020*

Comandante / *Commander*

Tenente-general José Augusto de Barros Ferreira

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 Acabamento / *Prepress and Finishing*

Sumário Colorido

Rua de Palames, Edifício Caravelas, 1.º eq., 2970-703 Sesimbra

Telefone: (+351) 932 696 712

Correio eletrónico: sumariocolorido@gmail.com

DIREÇÃO EDITORIAL / *EDITORIAL DIRECTION*

Diretor / *Director*: Tenente-general José Augusto de Barros Ferreira

Editores / *Editors*:

Editor Chefe / *Editor-in-chief*:

Coordenador Editorial / *Editorial Coordinator*:

Capa - Composição gráfica / *Cover - Layout*:

Secretariado / *Secretariat*:

Tradução / *Translation*:

Comodoro João Paulo Ramalho Marreiros (Doutor)

Major Psicóloga Cristina Paula de Almeida Fachada (Doutora)

Tenente-coronel Técnico de Informática Rui José da Silva Grilo

Primeiro-marinheiro Manobra e Serviços José Luís Pereira Alveiro

Mestre Ana Filipa Carvalho Araújo

CONSELHO EDITORIAL / *EDITORIAL BOARD*

Almirante António Manuel Fernandes da Silva Ribeiro (Doutor), Estado-Maior-General das Forças Armadas Portuguesas

Almirante António Mendes Calado, Marinha Portuguesa

General José Nunes da Fonseca (Mestre), Exército Português

General Joaquim Manuel Nunes Borrego, Força Aérea Portuguesa

Vice-almirante Alexandre Reis Rodrigues, Marinha Portuguesa

Tenente-general Manuel António Lourenço Campos de Almeida, Força Aérea Portuguesa

Tenente-general Luís Francisco Botelho Miguel (Mestre), Guarda Nacional Republicana

Major-general José Manuel Freire Nogueira (Doutor), Exército Português

Major-general Carlos Manuel Martins Branco (Mestre), Exército Português

Major-general José António Coelho Rebelo, Instituto Universitário de Lisboa

Brigadeiro-general Nuno Correia Barrento de Lemos Pires (Doutor), Exército Português

Professor Doutor Albino Pedro Anjos Lopes, ISCSP – Universidade de Lisboa

Professora Doutora Ana Isabel Xavier, Centro de Estudos Internacionais, ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Professora Doutora Isabel Ferreira Nunes, Instituto de Defesa Nacional

Professora Doutora Laura Ferreira Pereira, ISCSP – Universidade de Lisboa

Professora Doutora Maria Helena Chaves Carreiras, ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa; Instituto de Defesa Nacional

Professor Doutor José Luís Rocha Pereira do Nascimento, ISCSP – Universidade 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 – IUM

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 – Universidade de Lisboa

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 Luís Fernando Machado Barroso (Doutor), Exército Português

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

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

Coronel Ana Rita Duarte Gomes Simões Baltazar (Doutora), Força Aérea Portuguesa

Coronel Luiz Carlos Fumiaki Miwa (Doutor), Universidade da Força Aérea, Brasil

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

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 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), Exército Português

Tenente-coronel Carlos Filipe Nunes Lobão Dias Afonso (Mestre), Exército Português

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

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

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

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

ÍNDICE / INDEX

Nota Editorial	7
Editor's Note	9
TGEN José Augusto de Barros Ferreira	
Artigos Científicos / Scientific Articles	
1. Uma Análise Geopolítica do Corno de África	13
<i>A Geopolitical Analysis of the Horn of Africa</i>	45
CMG António Manuel Gonçalves Alexandre	
2. <i>Made in Portugal: A Indústria de Defesa Nacional durante a Guerra Colonial (1961-1974)</i>	73
<i>Made in Portugal: The Portuguese Defence Industry during the Colonial War (1961-1974)</i>	93
Mestre César Rodrigues	
3. Resiliência Colaborativa: Uma Nova Capacidade das Forças Armadas Portuguesas	111
<i>Collaborative Resilience: A New Military Capability of the Portuguese Armed Forces</i>	141
COR Luís Manuel Nunes Seródio	
Doutora Teresa Maria Vicente Rodrigues	
4. Edificação da Capacidade de Combate a Incêndios Rurais na Força Aérea	169
<i>Building an Aerial Firefighting Capability in the Portuguese Air Force</i>	203
COR Fernando Manuel Lourenço da Costa	
BGEN João Filipe Bernardo Pereira	
5. A Resposta Brasileira à Imigração Venezuelana recente em Roraima	235
<i>The Brazilian Response to the Recent Venezuelan Immigration to Roraima</i>	261
TOR Luiz Eduardo Santos Cerávolo	
Professor Tássio Franchi	
6. A Condição Militar nas Forças Armadas associada à sua Monitorização em Portugal	285
<i>Monitoring the military condition in the Portuguese Armed Forces</i>	317
CMG Nuno Filipe Cortes Lopes	
TCOR Nuno Alberto Rodrigues Santos Loureiro	
7. O Financiamento de Capacidades na Força Aérea	345
<i>Financing the Portuguese Air Force Capabilities</i>	385
CAP Bruno António Serrasqueiro Serrano	
MAJ Cristina Paula de Almeida Fachada	

8. Metodologia de Gestão de Projectos Aplicada à Lei de Programação Militar – Revisão do Modelo de Organização	421
<i>Project Management Methodology Applied to the Military Programming Law – Review of the Organizational Model</i>	453
MAJ João Pedro Reis Bento TCOR Pedro Manuel Carriço Pinheiro	
9. Regulamento da Avaliação do Mérito dos Militares das Forças Armadas: Subsídios para a sua Revisão	483
<i>The Portuguese Armed Forces Merit Appraisal System: Contributions for the Upcoming Review</i>	519
CAP Sofia Isabel Dias Farinha Milharadas TCOR Nuno Alberto Rodrigues Santos Loureiro	
Normas para publicação na <i>Revista de Ciências Militares (RCM)</i>	553
<i>Publication Guidelines of the Portuguese Journal of Military Sciences</i>	555
Revisores Científicos a cujo parecer se recorreu no ano 2020	557
<i>Scientific Reviewers who contributed their time and expertise in the year of 2020</i>	

NOTA EDITORIAL

Com a edição do 16.º número da *Revista de Ciências Militares* (RCM), o Instituto Universitário Militar (IUM) mantém o seu propósito editorial, de divulgar investigações contemporâneas, metodológica e cientificamente validadas, e de reconhecido valor, que versem matérias da área da Segurança e Defesa, enquadradas no âmbito das Ciências Militares (CM).

Um desígnio que assumo também à minha responsabilidade, no seguimento da minha recente tomada de posse como Comandante deste Instituto e na qualidade de Diretor da Direção Editorial.

Este volume da RCM inclui nove artigos que aportam um conjunto diverso de temáticas enquadradas em duas áreas nucleares das CM.

Em concreto, a área de **Estudos das Crises e dos Conflitos Armados**, onde são apresentados cinco artigos:

- *Uma análise geopolítica do corno de África;*
- *Made in Portugal: A indústria de Defesa Nacional durante a guerra colonial (1961-1974);*
- *Resiliência colaborativa: Uma nova capacidade das Forças Armadas Portuguesas;*
- *Edificação da capacidade de combate a incêndios rurais na Força Aérea;*
- *A resposta brasileira à imigração Venezuelana recente em Roraima.*

E, também, a área do **Comportamento Humano e Saúde em Contexto Militar**, onde são dados à estampa quatro artigos:

- *A condição militar nas Forças Armadas associada à sua monitorização em Portugal;*
- *O financiamento de capacidades na Força Aérea;*
- *Metodologia de gestão de projetos aplicada à Lei de Programação Militar – revisão do modelo de organização;*
- *Regulamento da avaliação do mérito dos militares das Forças Armadas: subsídios para a sua revisão.*

Felicito os autores e subscrevo, a todos os leitores, votos de uma proveitosa leitura.

Tenente-general José Augusto de Barros Ferreira

Comandante do IUM

EDITOR'S NOTE

With this 16th issue of the *Journal of Military Sciences* (JMS), the Military University Institute (IUM) continues its mission of publishing methodologically and scientifically validated studies on timely topics that provide an invaluable contribution to the field of Security and Defence, and in particular to Military Science (MS).

My recent appointment as Commander of this Institute and as Head of the Editorial Board means that I, too, am now responsible for carrying out this mission.

This issue of the JMS contains nine articles that cover a diverse range of topics on two core areas of Military Science.

The following articles address topics in the field of **Crisis and Armed Conflict Studies**:

- *A geopolitical analysis of the Horn of Africa;*
- *Made in Portugal: The Portuguese Defence Industry during the colonial war (1961-1974);*
- *Collaborative resilience: a new military capability of the Portuguese Armed Forces;*
- *Building a firefighting capability in the Air Force;*
- *The Brazilian response to the Venezuelan immigration to Roraima.*

The remaining four articles examine topics on *Human Behaviour and Healthcare in Military Contexts*:

- *Monitoring the military condition in the Portuguese Armed Forces;*
- *Financing the Portuguese Air Force capabilities;*
- *Project management methodology applied to the Military Programming Law – review of the organizational model;*
- *The Portuguese Armed Forces Merit Appraisal System: contributions for the upcoming review.*

I offer my congratulations to the authors and wish the readers of the JMS a profitable reading.

Lieutenant General José Augusto de Barros Ferreira

IUM Commander

ARTIGOS CIENTÍFICOS
SCIENTIFIC ARTICLES

UMA ANÁLISE GEOPOLÍTICA DO CORNO DE ÁFRICA

A GEOPOLITICAL ANALYSIS OF THE HORN OF AFRICA

António Manuel Gonçalves Alexandre

Capitão-de-mar-e-guerra da Marinha Portuguesa
Coordenador da Área de Ensino Específico da Marinha no Instituto Universitário Militar (IUM)
Investigador do Centro de Investigação e Desenvolvimento do IUM
1449-027 Lisboa
alexandre.amg@ium.pt

Resumo

A região do Corno de África tem vindo a assistir a um aumento substancial no número de missões militares estrangeiras desde 2001, com particular relevo para a última década. O aspecto mais visível dessa militarização é o número de forças navais destacadas na região e a proliferação de instalações militares em áreas do litoral em redor do Estreito de Bab el-Mandeb, no Mar Vermelho e no Golfo de Áden. O conflito no Iémen tem sido nos últimos anos um relevante foco de instabilidade regional e no segundo semestre de 2019 a possibilidade de um confronto militar aberto entre os blocos que apoiam as fações oponentes subiu francamente. Pretende-se com este artigo analisar as disputas geopolíticas em curso no Corno de África. Os EUA mantêm uma presença forte e além de atores regionais de relevo, como a Arábia Saudita e o Irão, outras potências, incluindo a China, a Rússia, o Qatar, Israel, o Egito, os Emirados Árabes Unidos e a Turquia, têm vindo a posicionar-se para reforçarem a sua presença nesta região. Os resultados evidenciam a existência de relevantes disputas geopolíticas no Corno de África ao nível das potências globais e regionais, que podem elevar o risco de um conflito militar.

Palavras-Chave: Corno de África, Estreito de Bab el-Mandeb, Mar Vermelho, Golfo de Áden, conflito no Iémen.

Abstract

The number of foreign military missions in the Horn of Africa has increased substantially since 2001 and particularly over the past decade. The most visible aspect of this militarisation is the number of naval forces deployed in the region and the proliferation of military facilities in the coastal areas surrounding the Bab el-Mandeb Strait, the Red Sea, and the Gulf of Aden. Over recent years, the conflict in Yemen has been an important focus of regional instability, and the likelihood of a military conflict between the blocs that support the

Como citar este artigo: Alexandre, A. M. G. (2020). Uma Análise Geopolítica do Corno de África. *Revista de Ciências Militares*, novembro, VIII(2), 13-43. Retirado de https://www.ium.pt/?page_id=5714

opposing factions increased sharply in the second half of 2019. The aim of this article is to analyse the current geopolitical disputes in the Horn of Africa, where the US has a strong presence, as do other prominent regional players such as Saudi Arabia and Iran. However, other powers, including China, Russia, Qatar, Israel, Egypt, the United Arab Emirates and Turkey, have been preparing to strengthen their presence in the region. This study identified relevant geopolitical disputes that can increase the risk of a military conflict between global and regional powers in the Horn of Africa.

Keywords: Horn of Africa, Bab el-Mandeb Strait, Red Sea, Gulf of Aden, Yemen conflict.

1. INTRODUÇÃO

Corno de África é a designação atribuída à península geograficamente localizada no Nordeste do continente africano, delimitado a Norte pelo Mar Vermelho e pelo Golfo de Áden, e compreende quatro países: a Eritreia, o Djibuti, a Etiópia e a Somália (Figura 1) (Melvin, 2019).



Figura 1 – Corno de África

Fonte: World Atlas (2018).

A região inclui o Estreito de Bab el-Mandeb que liga o Mar Vermelho ao Oceano Índico e é considerado um dos quatro *chokepoints*¹ críticos para o comércio internacional do petróleo (Figura 2) (Cunningham, 2018). Os outros três são o Estreito de Ormuz, o Estreito de Malaca e o Canal do Suez (Cunningham, 2018).

¹ Considerados pontos de estrangulamento no ambiente marinho de elevado valor geoestratégico e geoeconómico que causam congestionamento natural ao tráfego marítimo através de importantes vias navegáveis (Popescu, 2016).



Figura 2 – *Chokepoints* da Península Arábica e oleoduto SUMED
 Fonte: EIA (2019).

A Figura 3 mostra o volume de petróleo e de produtos derivados que transitaram, em 2016, pelas principais rotas marítimas internacionais, sendo visível a relevância que, neste contexto, assumiu o Estreito de Bab el-Mandeb.

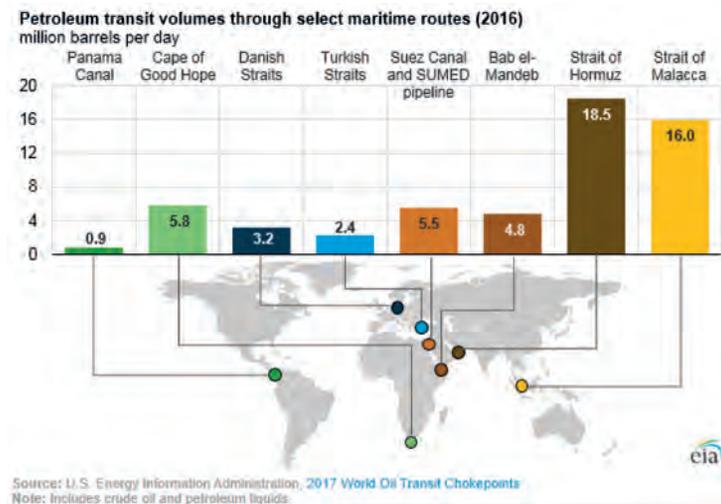


Figura 3 – Volume de transito de petróleo através dos *chokepoints* mais relevantes, em 2016
 Fonte: EIA (2017).

Mas este estreito é igualmente determinante para a segurança alimentar global. Um relatório da *Chatam House*, de 2017, elenca 14 *chokepoints* de importância sistêmica para o comércio alimentar mundial, dos quais oito são marítimos. O Estreito de Bab el-Mandeb figura entre eles (Bailey & Wellesley, 2017).

Por outro lado, o conflito no Iémen foi um acelerador da tensão nesta região, que já antes havia sido fortemente fustigada por outros fenómenos, como a pirataria marítima, a forte mobilização terrorista, o contrabando de armas e o fluxo intenso de refugiados de África para o Iémen, entre outros (Al Maashi, 2017). Dura há mais de cinco anos e tem resultado numa crise humanitária sem precedentes, já que matou mais de 10.000 pessoas e provocou milhões de deslocados, contribuindo significativamente para o aumento do número global de refugiados.

A presença de organizações extremistas violentas com ligações a grupos jihadistas globais levanta preocupações adicionais sobre a segurança no Estreito de Bab el-Manded e nos espaços marítimos adjacentes. Nos últimos anos não têm ocorrido ataques terroristas nestes espaços marítimos. No Iémen, no entanto, tanto a Al Qaeda na Península Arábica (AQAP), que domina uma faixa importante de território no país, quanto uma pequena organização do ISIS (acrónimo que significa *Islamic State of Iraq and Syria*, vulgarmente conhecido como Estado Islâmico), estão ativos, conforme mostra a Figura 4.

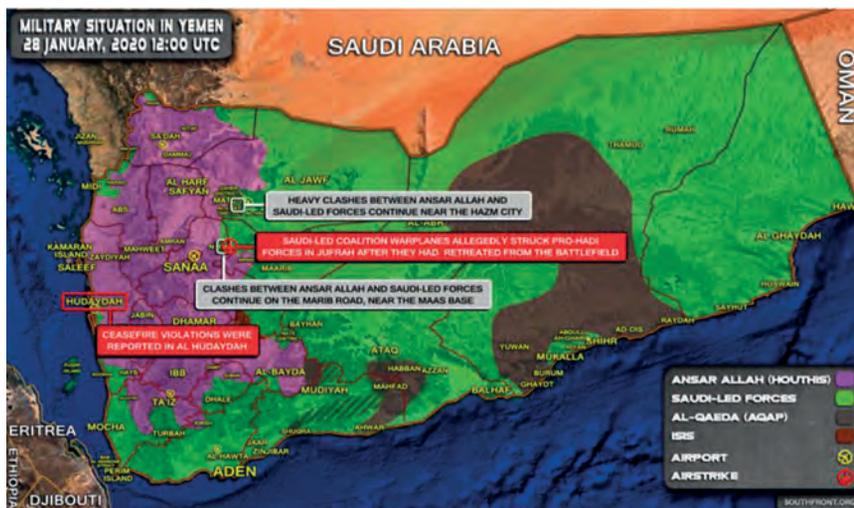


Figura 4 – Situação militar no Iémen em janeiro de 2020

Fonte: South Front (2020).

Como o transporte marítimo representa aproximadamente 90% do modo como os produtos em todo o mundo são transportados, a interferência nos pontos de estrangulamento é uma séria ameaça aos negócios internacionais (Pothecary, 2016). O Estreito de Bab el-Mandeb não é exceção. Quase todo o comércio marítimo entre a Europa e a Ásia passa por esta estreita via navegável. Se a segurança desta região for colocada em causa, as companhias de navegação ou optam pela utilização de rotas marítimas Europa-Ásia alternativas, afastando-se do Mar Vermelho, o que terá custos elevados (circum-navegando o continente africano via Cabo da Boa Esperança,

por exemplo, acrescentaria ao trânsito pelo menos cerca de 3.000 milhas náuticas ao transporte marítimo), ou assumem riscos acrescidos quando os seus navios transitam através daquele estreito (Pothecary, 2016).

Aos riscos económicos e de segurança relativamente às companhias de navegação, somam-se os que resultam do facto de os próprios meios navais presentes na região terem dificuldade em conter qualquer ataque inopinado que surja de terra, por exemplo através do lançamento de mísseis a partir da costa iemenita (como aconteceu em outubro de 2016 em que foram disparados mísseis contra dois navios da marinha norte-americana – *USS Mason* e *USS Ponce*), ou através do uso de lanchas rápidas, carregadas de explosivos, que são difíceis de detetar e de intercepar num local em que a capacidade de manobra dos navios de guerra é extremamente limitada (Pothecary, 2016).

É neste contexto que, além dos vários atores regionais, os EUA mantêm uma relevante presença militar na região, e diversas outras potências, incluindo a China, a Rússia, Israel e a Turquia, têm vindo a posicionar-se para fortalecerem a sua presença nos espaços adjacentes ao Estreito de Bab el-Mandeb (Aljamra, 2019).

Tornando-se necessário delimitar a investigação, em termos de conteúdo foca-se apenas em atores estatais, e, dentro destes, exclusivamente no nível global (EUA, China e Rússia) e no nível regional (Arábia Saudita, Irão, EAU, Egito, Israel, Qatar e Turquia); centra-se no Estreito de Bab el-Mandeb e nos espaços marítimos do Corno de África (sobretudo o Mar Vermelho e o Golfo de Áden); em termos de tempo cinge-se ao período de 2015, ano em que eclodiu o conflito iemenita, até à atualidade.

O argumento deste trabalho consiste em demonstrar que o Corno de África e os espaços marítimos envolventes, pela relevância que têm vindo a assumir para o comércio marítimo internacional, sobretudo de energia, em particular entre a Ásia e a Europa, são um importante palco de relevantes disputas geopolíticas e de afirmação de poder de diversas potências, tanto globais quanto regionais.

2. ENQUADRAMENTO HISTÓRICO

Quando o Canal do Suez foi inaugurado, em 1869, a Europa e o Sudeste asiático ficaram mais próximos e o Estreito de Bab El-Mandeb ganhou importância acrescida. A navegação mercante podia transitar diretamente do Mar Vermelho para o Mar Mediterrâneo, pelo que a distância dos portos asiáticos aos portos europeus foi reduzida em até dois terços. A rota marítima através do Estreito de Bab El-Mandeb ganhou preponderância e tornou-se mesmo uma das mais cruciais em todo o mundo, até porque a sua largura e profundidade permitiam que navios das mais diversas tipologias, construções e dimensões, em particular com maiores calados, cruzassem, em simultâneo, em lados opostos, o estreito (Wood, 2018).

Embora o Corno de África tenha sido um ativo teatro de competição entre os EUA e a União Soviética durante a Guerra Fria, após este período, e sobretudo depois da onerosa

Batalha de Mogadíscio², em 1993, a comunidade internacional desinteressou-se quase completamente por esta região. Desde o final da década de 1990, no entanto, o Mar Vermelho, o Estreito de Bab El-Mandeb e o Golfo de Áden têm vindo a enfrentar potenciais ameaças à livre circulação do comércio internacional devido, sobretudo, à presença de redes do crime organizado, ao terrorismo, à pirataria marítima e a disputas territoriais. De facto, embora a passagem do Golfo de Áden para o Mar Vermelho tenha até agora permanecido aberta, às fontes de insegurança antes referidas somam-se, já no corrente século, sobretudo nos anos mais recentes, a presença de atores estatais competindo fervorosamente entre eles e a que se dará a devida atenção nos capítulos seguintes.

Os principais desenvolvimentos de segurança ocorridos desde o início do século XXI e o elevado valor geoestratégico e geoeconómico da região prenderam a atenção de várias potências, criando uma espécie de corrida à edificação de bases militares. No caso concreto do Djibuti, um Estado com menos de um milhão de habitantes, que se tornou independente em 1977, além de uma base naval francesa que aí existia já de longa data, passou a abrigar mais bases militares estrangeiras do que qualquer país do mundo, incluindo uma norte-americana (2002), uma japonesa (2011), uma italiana (2012) e uma chinesa (2017), para além de infraestruturas de menores dimensões de outros Estados (Safak, 2019).

Na década passada, vários Estados investiram fortemente em diversos portos no Corno de África, muitas vezes após a obtenção de acordos comerciais, com a abertura de bases militares próximas (por exemplo, a China no Djibuti, os EAU em Berbera, na Somalilândia, e a Turquia em Mogadíscio, na Somália). A Figura 5 mostra, a título de exemplo, o dispositivo militar na região do Corno de África em 2019 (Melvin, 2019).

² Na sequência da queda do presidente Siad Barre (1991), foi criada, em dezembro de 1992, uma força internacional destinada a desarmar os clãs oponentes e a garantir a entrega da ajuda humanitária às populações. O Conselho de Segurança da ONU determinou, em março de 1993, a realização de uma operação de imposição da paz. A Aliança Nacional da Somália (ANS), partido de Aidid, tornou-se um problema para a comunidade internacional, dado que praticava emboscadas frequentes às forças internacionais e pilhava a ajuda humanitária. O principal objetivo das forças da ONU passou a ser pôr fim às ações do ANS. A 3 de outubro de 1993, em Mogadíscio, foi conduzida a sexta tentativa para capturar o general Aidid. A missão fracassou e resultou na morte de inúmeros militares norte-americanos (Alvarenga, 2008).

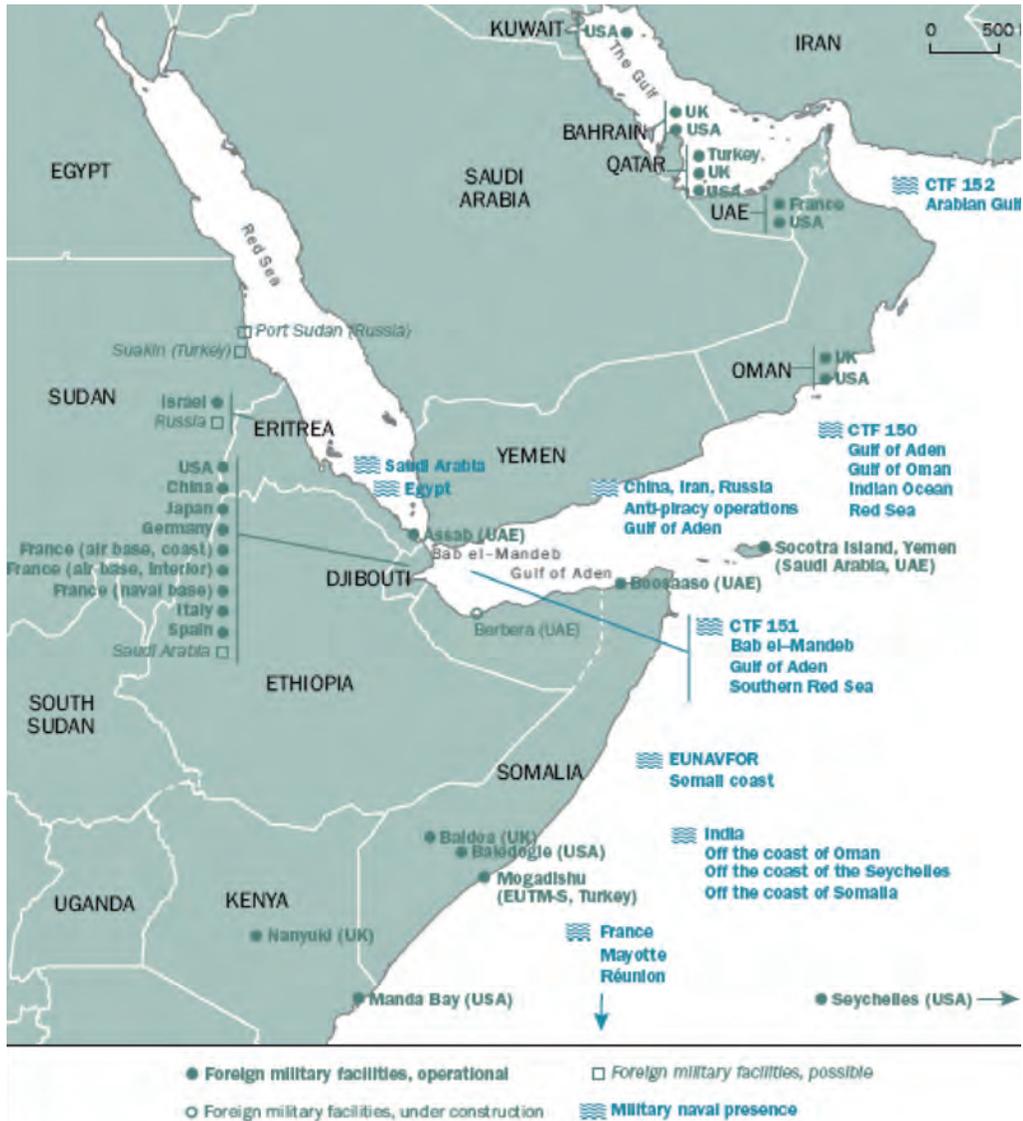


Figura 5 – Bases e forças militares internacionais na região do Corno de África em 2019

Fonte: Melvin (2019).

O número crescente de bases militares estrangeiras (e as que já estão projetadas), a par da presença assídua de um elevado número de militares de diversas nacionalidades em diferentes Estados do Corno de África, em particular no Djibuti, evidencia a inequívoca importância do Estreito de Bab el-Mandeb e de toda a costa Sul do Mar Vermelho e do Golfo de Áden em termos de segurança, economia e geopolítica regional (Safak, 2019).

3. IDENTIFICAÇÃO DOS FATORES GEOPOLÍTICOS

Nogueira (2011, pp. 300-303) defendeu a abertura dos estudos geopolíticos a “fatores não puramente geográficos”, que considerou essenciais para “uma melhor compreensão holística da relação das sociedades entre si e destas com o meio em que se inserem”. Neste sentido, elencou fatores não geográficos (como a história, o temperamento da população, a língua, a religião e as formas de organização social) que juntou aos tradicionais fatores geográficos (a posição, a extensão, o clima, os acidentes geográficos, os recursos e a forma dos Estados), designando-os por “fatores estruturais”. Identificou, ainda, outro conjunto de fatores, políticos, económicos, militares e sociais a que chamou “fatores conjunturais”.

O presente capítulo foca-se precisamente no conjunto de fatores políticos, económicos e militares mais relevantes, por se entender que são os mais adequados para determinar a situação geopolítica e geoestratégia atual na região do Corno de África e espaços marítimos envolventes, e que melhor permitem caracterizar possíveis desenvolvimentos futuros.

3.1. Nível global

Neste nível será considerada a superpotência que tem sido hegemónica em todo o Médio Oriente (MO) e nos espaços marítimos envolventes, os EUA. Além desta, será incluída a potência em (re)ascensão que tem vindo a posicionar-se para contestar o domínio norte-americano e regressar a uma região onde já esteve em força há alguns séculos atrás, a China, e, ainda, a potência revisionista que tenta alcançar o patamar de relevo que outrora assumiu, durante o período da Guerra Fria – ainda como União Soviética –, a Rússia.

3.1.1. Estados Unidos da América

Em termos políticos, o papel que os Estados Unidos devem desempenhar no MO tem sido alvo de apurada análise, em particular dentro de portas, depois de mais de uma década e meia de guerras caras, inconclusivas e, aparentemente, “intermináveis” (no Iraque, no Afeganistão e, mais recentemente, na Síria). A resposta está longe de ser consensual, sobretudo quando se trata de competir com as potências emergentes Rússia e China. O presidente Donald Trump não está só na defesa de um retraimento norte-americano no MO. O seu antecessor, o presidente Barack Obama, compartilhou a mesma visão de que os EUA, depois de anos de forte investimento estratégico no MO, precisavam de reduzir a sua presença na região. E o facto é que o apoio público ao envolvimento militar contínuo no Iraque e no Afeganistão tem vindo a diminuir há vários anos (Edelman, 2019).

O mesmo tem vindo a acontecer em ambos os partidos, democrata e republicano, em que se têm levantado vozes a sugerir a redução e a limitação dos compromissos americanos na região. Alegam que o povo americano está “cansado da guerra” e de um envolvimento inconclusivo que parece não ter melhorado a região e que os Estados Unidos enfrentam

agora tantos ou mais jihadistas radicais do que no início do século. Outros argumentam que o envolvimento norte-americano criou mais desordem e que resolver as muitas patologias da região (falta de democracia, desigualdade de gênero, ausência de recursos, entre outras) está além da capacidade dos EUA (Edelman, 2019).

No mesmo sentido, Vakil (2019) refere que há uma percepção generalizada de que os EUA podem estar a abandonar o MO, e que esse pensamento deriva da política do presidente Barack Obama, que ficou conhecida “*leading from behind*”, seguida, logo depois, pelo presidente Donald Trump com a sua política “*America first*”, lamentando o elevado custo das guerras patrocinadas pelos norte-americanos na região³. As políticas de Washington em relação ao MO resultaram em processos violentos e demasiado estendidos no tempo para a construção de Estados no Iraque e no Afeganistão que esgotaram os recursos⁴ e o apoio público dos norte-americanos, e testemunhou o surgimento do ISIS e da sua marca radical de terror (Vakil, 2019).

Em termos económicos, quando surgiu a ordem global pós-Segunda Guerra Mundial, os políticos norte-americanos viram os recursos energéticos do MO como um interesse vital para si e para os seus aliados na Europa e na Ásia. A importância de impedir que um poder hostil externo dominasse a região foi reconhecida formalmente pelo presidente Jimmy Carter, em 1980. Os seus sucessores tentaram impedir não apenas potências externas, mas também qualquer potência regional, de obter a hegemonia na região (Edelman, 2019).

A revolução tecnológica ocorrida na última década em torno da energia (fraturamento hidráulico, perfuração inclinada, etc.) forneceu, no entanto, acesso a petróleo e gás natural restritos (gás de xisto) que tornaram os EUA autossuficientes (e já exportadores). Os que eram a favor do controlo de custos viram aí uma excelente oportunidade para os EUA se libertarem dos seus compromissos, uma vez que deixaram de ter um interesse vital nos recursos energéticos do MO.

A ascensão da China e as ambições revisionistas da Rússia assumem-se como um desafio de relevo à posição global norte-americana, até porque têm vindo a desenvolver capacidades militares que podem ameaçar, a prazo, a primazia militar global dos EUA. Neste sentido, a base militar edificada no Djibuti logo após o 11 de setembro, e que se assumiu inicialmente como base operacional na “Guerra ao Terror”, especificamente para atingir alvos da Al-Qaeda tanto no Iémen como na Somália, adquiriu preponderância crescente, não apenas por ser a única base naval permanente norte-americana em África, como, sobretudo, pela relevância geoestratégica que advém do facto de estar situada em pleno Estreito de Bab el-Mandeb. Mas os EUA mantêm, no Golfo Pérsico, um relevante dispositivo militar, que a Figura 6 mostra, e que, a par da base do Djibuti, lhe permite fazer face às pretensões da China e da Rússia na região.

³ Em termos humanos, entre 224.000 e 258.000 pessoas morreram diretamente em razão dos conflitos, incluindo 125.000 civis no Iraque. Muitos mais morreram indiretamente, devido à falta de água potável, de assistência médica e de subnutrição. Pelo menos 365.000 pessoas ficaram feridas e 7,8 milhões foram deslocadas (Trotta, 2011).

⁴ Um relatório do *Watson Institute*, da Universidade de Brown, de novembro de 2018, aponta previsões de gastos dos EUA em cerca de 5,9 trilhões de dólares na “guerra contra o terror” até final de 2019, incluindo custos diretos e custos relativos a obrigações para com veteranos de guerra do pós 11 de setembro (Crawford, 2018).



Figura 6 – Dispositivo militar dos EUA no Golfo Pérsico

Fonte: Hughes (2016).

3.1.2. China

Tomé (2019, p. 72) destaca que “uma das principais transformações na estrutura de poder mundial nas últimas décadas é a ascensão da China”, e que se tem vindo a assistir a uma “ressurgência” da China, que se vem destacando de outras grandes potências e aproximando o seu “poder nacional abrangente” da única superpotência, os EUA. Embora a retórica de Pequim tenha sido de que “as capacidades militares chinesas são puramente defensivas”, têm vindo a ocorrer nos últimos anos diversas iniciativas que têm contribuído para o crescimento das “inquietações” de outros atores (Tomé, 2019, p. 79).

Os esforços de projeção de poder da China no Oceano Índico são uma dessas iniciativas e têm vindo a ganhar contornos mais nítidos: para sustentar forças militares no Oceano Índico, a China precisava de ter acesso a instalações em determinados pontos-chave⁵; por outro lado, os líderes chineses têm motivos para se preocuparem com múltiplos riscos e ameaças na região, até ao potencial dos Estados Unidos para interromperem as linhas de abastecimento chinesas em caso de conflito (Cooper, 2018).

Neste sentido, em termos políticos, a nova base militar da China no Djibuti pode ser

⁵ Em 26 de novembro de 2015, Pequim confirmou os seus planos de construção da primeira base militar naval no exterior do país, no Djibuti, assumindo tratar-se de um passo importante no desenvolvimento militar estratégico da China. Nessa ocasião, e reiterando as intenções de Pequim em desempenhar um papel mais interventivo na garantia da paz e estabilidade regionais, o porta-voz do Ministério das Relações Exteriores da China, Hong Lei, afirmou: “A construção de instalações relevantes ajudará o poder militar da China a participar, mais ainda, nas operações de manutenção da paz da ONU, a realizar missões de escolta nas águas da Costa Leste da Somália e no Golfo de Áden e a disponibilizar assistência humanitária” (Jash, 2015).

considerada como uma primeira infraestrutura para projeção de poder. Visa garantir o interesse nacional da China e servir como força compensatória contra outros atores relevantes no Oceano Índico, designadamente os EUA (Jash, 2015). Esta medida dá ainda corpo às aspirações chinesas que outrora se manifestaram através da edificação do “Colar de pérolas” - construção de bases navais para garantir a proteção das linhas de comunicação marítimas, sobretudo próximas de zonas de estrangulamento. Mas esta opção configura, de igual modo, uma mudança estratégica da China, corporizada no seu Livro Branco da Defesa de 2015, em que é referido que “[a] mentalidade tradicional de que a terra supera o mar deve ser abandonada, e deve ser atribuída grande importância à gestão dos mares e oceanos e à proteção dos direitos marítimos e interesses” (The State Council of the People’s Republic of China, 2015).

Do ponto de vista económico, o que torna o Oceano Índico importante é o facto de conter rotas marítimas vitais, atuando como um corredor comercial estratégico. Mais de 80% do comércio marítimo mundial de petróleo transita pelos pontos de estrangulamento do Oceano Índico (Estreitos de Ormuz, de Malaca e Bab el-Mandeb). A economia chinesa é altamente dependente dessas rotas comerciais, já que são absolutamente vitais tanto para as importações de energia de que Pequim necessita, como para as exportações dos seus produtos. É natural, portanto, que o governo chinês procure garantir a segurança ao longo dessas linhas de comunicação marítimas de modo a salvaguardar os seus relevantes interesses económicos, designadamente os que se relacionam com a implementação do seu ambicioso projeto, *Belt and Road Initiative* (BRI). E para tal necessita de fortalecer a sua presença e incrementar as atividades militares, construindo bases e assumindo-se como ator de relevo na região (Jash, 2015).

Em termos militares, a base do Djibuti fornece à China capacidade para responder a contingências que afetem a liberdade de navegação ao longo de toda a Península Arábica (não se cingindo apenas ao Estreito de Bab el-Mandeb), que desde há muito é controlada pelos EUA. Porventura mais relevante, ainda, é o facto de a base militar no Djibuti permitir a Pequim expandir, de forma sustentada, as suas capacidades navais em termos de desenvolvimento do *sea denial*⁶, incluindo *deployment* de submarinos em todo o Oceano Índico e recursos estratégicos *anti access/area denial* (A2/AD), arquitetura que consiste basicamente em criar uma camada de defesa em profundidade, em torno do espaço a proteger, impedindo ou, pelo menos, dificultando a aproximação de potenciais agressores (Jash, 2015).

3.1.3. Rússia

Refere Tomé (2018, p 92) que “a ambição de restaurar a sua esfera de influência é uma prioridade da Rússia de Putin” e que “certas práticas” evidenciam “um comportamento expansionista russo”. A região do Corno de África é, simplesmente, mais uma onde essa atitude se tem inequivocamente manifestado, como a seguir se demonstra.

⁶ Conceptualmente, a negação do uso do mar é exercida quando uma parte impede o adversário de usar uma área marítima específica, durante um determinado período de tempo. A relevância desta base militar chinesa é, pois, tanto maior quanto mais permitir a Pequim expandir as suas capacidades navais em termos da negação do uso do mar a potências rivais (Jash, 2015).

Em termos políticos, desde o estabelecimento do Iémen do Sul, em 1967, e declaração posterior assumindo-se como um Estado marxista, que a então União Soviética vinha valorizando a importância geoestratégica do Golfo de Áden. Durante a década de 1970, a União Soviética estimulou a sua aliança com o Iémen do Sul para garantir uma base naval em Áden e instalações na ilha de Socotra. Com a unificação do Iémen, em 1990, Moscovo viria a perder essas instalações, coincidindo, aliás, com a retirada e progressivo desaparecimento russo do MO a partir de 1991 (Grygiel, 2019).

As aspirações da Rússia em (voltar a) ter uma base naval próxima do Estreito de Bab el-Manbeeb datam de 2009. Mais tarde, em agosto de 2017, o ex-comandante da marinha russa, Feliks Gromov, sublinhou a importância do estabelecimento de uma base naval russa perto das rotas comerciais do Golfo de Áden. Logo depois, o Instituto de Estudos Orientais de Moscovo descreveu, num aparente esforço concertado, a ilha de Socotra, no Iémen, como o local ideal para a sua construção (Ramani, 2018).

Neste sentido, Moscovo tem vindo a desenvolver uma política de “neutralidade estratégica”⁷ no Iémen, que pode ser explicada por interesses materiais no Golfo de Áden, por aspirações de promoção de *soft power* em todo o MO, como a edificação da cadeia internacional de televisão, a *Russian Today* (RT), que possui um serviço em árabe, a *RT Arabic*, e que é já uma das três maiores redes de TV da região (Suchkov, 2015), e pelo desejo de equilibrar os interesses divergentes das demais potências na região. Ao estabelecer pontes com os atores regionais mais influentes no Iémen e mostrar a sua capacidade de manter boas relações com as principais fações oponentes, a Rússia procura expandir a sua influência sobre o processo de resolução do conflito (Ramani, 2019).

Por outro lado, Moscovo tem aproveitado as hesitações norte-americanas para assumir maior preponderância junto de um tradicional aliado dos EUA na região, o Egito. Depois de em agosto de 2017 a administração Trump ter decidido condicionar a ajuda económica e militar ao Cairo por considerar estarem em causa direitos humanos, a democracia e o Estado de Direito no Egito, a Rússia apressou-se a preencher este vazio com vários acordos de venda de armas, designadamente, 50 jatos de combate MiG-29 e 46 helicópteros de uma versão naval do Kamov Ka-52 Alligator, destinado aos dois navios de assalto anfíbio da classe Mistral que o Cairo adquiriu à França, em setembro de 2015 (Zilberman & Shaker, 2018). Mas Moscovo encetou, de igual modo, uma aproximação a outro tradicional aliado de Washington, a Arábia Saudita, tendo mesmo apresentado uma proposta de criação de uma organização análoga à Organização para a Segurança e Cooperação na Europa, mas para o Golfo Pérsico, uma ideia antiga que voltou a apresentar em julho de 2019 (Belenkaya, 2019).

Em termos económicos, o Ministro dos Negócios Estrangeiros russo, Serguei Lavrov, anunciou a intenção, em 31 de agosto de 2018, em Sochi, na Rússia, de Moscovo estabelecer um centro logístico na Eritreia que visava aumentar o volume do comércio de produtos

⁷ Para estender a sua cooperação com o Irão, defendeu Teerão de alegações sobre o fornecimento de mísseis balísticos aos houthis e bloqueou um projeto de resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas, patrocinado pelos EUA, condenando o alinhamento do Irão com os rebeldes, em dezembro de 2018. Já para apelar à Arábia Saudita, apoiou a legitimidade de Hadi como presidente do Iémen, com a condição de que fosse reconhecido pelas Nações Unidas, e criticou a radicalização dos houthis após o assassinato do ex-presidente Saleh, denunciando ataques dos Houthi com mísseis contra petroleiros que navegavam no estreito de Bab el-Mandeb. (Ramani, 2019).

agrícolas e minerais ao longo de todo o Mar Vermelho (TesfaNews, 2018). Em simultâneo, tem vindo a explorar a possibilidade de edificar uma base naval na Somalilândia, o que facilitaria o seu acesso ao relevante porto comercial de Berbera (Berg & Meester, 2018).

Em termos militares, a estratégia de neutralidade seguida pela Rússia no Iémen poderá facilitar o acesso a uma base militar no Golfo de Áden, melhorar sua imagem no MO e fortalecer seu relacionamento com os principais parceiros regionais. A edificação de uma base naval na Somalilândia permitiria, logo que consiga estabelecer uma base no Iémen, ligar o Corno de África (Norte da Somália) à Península Arábica (Sudoeste do Iémen) (Ramani, 2018).

3.2. Nível regional

No presente subcapítulo serão consideradas as potências com maior influência no nível regional. Desde logo a Arábia Saudita e o Irão que disputam a supremacia na região e apoiam facções oponentes no conflito iemenita, que Soage (2017, p. 2) apelidou mesmo de “nova Guerra Fria do Médio Oriente”. Depois, os EAU e o Egito, aliados de Riade no conflito do Iémen, mas também Israel, o Qatar e a Turquia, por terem um papel cada vez mais preponderante nas alianças, mais ou menos formais, que se vão estabelecendo no Corno África e espaços marítimos adjacentes.

3.2.1. Arábia Saudita

Em termos políticos, as reformas implementadas pelo príncipe herdeiro Muhammad bin Salman, a partir de 2017, que ficaram conhecidas como “visão 2030”, concentram-se quase só na redução da dependência do país do petróleo e no desenvolvimento de uma economia impulsionada pela produtividade (Soage, 2017, p. 13). Paradoxalmente, não dão voz às pessoas e aos problemas que as afetam, já que amiúde ocorre a perseguição de ativistas políticos, de defensores dos direitos das mulheres, de jornalistas e de figuras religiosas, entre outros grupos de cidadãos (El Yaakoubi, 2018).

Mas Riade tem procurado ampliar a sua influência em toda a região. A assinatura, em Jeddah, cidade portuária no Mar Vermelho, do histórico acordo de paz entre os antigos inimigos Etiópia e Eritreia, em setembro de 2018, e a promoção da estabilidade no Iémen através da constituição de uma coligação árabe de apoio ao governo do presidente Abd-Rabbuh Mansour Hadi, são dois exemplos de iniciativas diplomáticas de relevo conduzidas por Riade. Interessa-lhe garantir a segurança da sua fronteira Sul, conter as ambições expansionistas do Irão, combater ameaças terroristas e salvaguardar a segurança regional. Finalmente, tem procurado isolar o Qatar, com o apoio dos EAU (a que se juntaram, neste processo, o Bahrein e o Egito), desde que, em 2017, se tornaram rivais. Os quatro Estados divulgaram declarações coordenadas acusando o Qatar de apoiar grupos terroristas, afirmando que, em resultado dessas ações, cortavam ligações com o país por terra, mar e ar (The Washington Post, 2017a).

Em termos económicos, a Arábia Saudita detém a segunda maior reserva de petróleo e a sexta de gás natural do mundo. Este sector representa cerca de 70% das receitas do

Estado (Ratner, 2018). Por outro lado, a Arábia Saudita há muito que usa vastos recursos financeiros derivados das exportações de petróleo como uma ferramenta de política externa na região. Através de avultados investimentos, procura concretizar objetivos económicos no Corno de África, como a produção de alimentos e o comércio regional, perseguindo ainda outros objetivos estratégicos, como negar ao Irão a presença em portos ao longo de uma das principais linhas de abastecimento da região (Berg & Meester, 2018).

Em termos militares, a Arábia Saudita lidera a coligação árabe contra os houthis no Iémen. Para além dos raids aéreos usualmente levados a cabo contra posições dos rebeldes e do embargo à navegação mercante com destino a portos por eles controlados, o apoio tem-se estendido à presença de militares em terra, sobretudo no Sul do Iémen, em auxílio direto às forças do presidente Hadi. Finalmente, a Arábia Saudita finalizou um acordo com o Djibuti para aí construir uma base militar, o que lhe permitirá maior capacidade de projeção de poder (Berg & Meester, 2018).

3.2.2. Irão

Em termos políticos, a ideologia promovida pelo Irão, incentivando o “despertar islâmico”, que não se baseia necessariamente no princípio *Khomeinista* de *Wilayat al-Faqih*, sistema de governo islâmico xiita que justifica o domínio do clero sobre o Estado (Addadh, 2019), mas que se pode adaptar às condições particulares dos diferentes países, agrada a muitos muçulmanos (não apenas persas), já que se centra nas pessoas e lhes garante uma voz mais ativa em muitas decisões que os afetam. Além disso, a usual retórica de resistência contra Israel e os EUA tem eco em inúmeras ruas árabes, já que os seus habitantes sempre olharam para aqueles países com desconfiança, e retira, até, alguma legitimidade a Riade, aliado tradicional de Washington (Soage, 2017, p. 13).

Por outro lado, importa relevar a capacidade de Teerão projetar a sua influência através de forças de procuração: *Twelvers* no Líbano e no Iraque (escola de seguidores dos 12 imãs, que consideram os únicos legítimos sucessores do Profeta Muhammad, começando com *Ali ibn Abu Talib* (600-661 d.C.) e terminando com *Muhammad ibn. Hassan* (nascido em 869 d.C.), o décimo segundo imã que, segundo a sua crença, surgirá e trará paz e justiça ao mundo, tornando-se o salvador supremo da humanidade (Tristam, 2019)); *Alawis* na Síria (ramo xiita que reverencia *Ali ibn Abi Talib*, primo e genro do profeta *Muhammad*, considerado o primeiro imã da *Twelver School* (Spencer, 2016)); e *Zaydis* no Iémen (escola xiita que adotou o nome de *Zayd b. Ali, bisneto do imã Ali*, mas que se distancia do ramo maioritário xiita por rejeitar que qualquer pessoa que descende da casa de *Ali* é elegível para imã (Washington Examiner, 2014)). As autoridades iranianas enfatizam, ainda, o seu apoio a muçulmanos sunitas, em particular na Palestina, e denunciam grupos *takfiri* (ideologia radical, fundamentalista, pregada por islâmicos ultraortodoxos contra árabes moderados e xiitas), como o ISIS, como parte de uma manobra ocidental para manchar a reputação do islamismo (Soage, 2017. P. 14).

Em termos militares, o envolvimento do Irão no Iémen a favor do movimento houthi contra as forças do governo de Mansur Hadi, faz parte de uma estratégia militar mais

ampla, através da qual Teerão pretende assumir o controlo do Estreito de Ormuz até ao Mar Vermelho, passando pelo Estreito de Bab el-Mandeb (Zaouaq, 2018).

Em termos económicos, o Irão é um dos principais exportadores de hidrocarbonetos da região e almeja obter a hegemonia regional, através do controlo de dois estreitos absolutamente vitais para o comércio marítimo internacional, em particular de energia (Estreitos de Bab el-Mandeb e de Ormuz). Pelo Estreito de Ormuz passa a esmagadora maioria das exportações do Irão que são decisivas para o desenvolvimento económico do país (Ratner, 2018).

3.2.3. Egito

Em termos políticos, o Egito pretende reforçar a cooperação regional em assuntos marítimos para melhor enfrentar os crescentes desafios multidimensionais. Nesse sentido, em setembro de 2019, navios de guerra e forças especiais egípcias participaram no exercício *Red Wave II* realizado em águas territoriais sauditas, e que incluiu meios navais e forças especiais da Jordânia, do Djibuti, do Sudão e do Iémen. O Egito já havia participado, em dezembro de 2018, no exercício *Red Wave I*, igualmente organizado pela Arábia Saudita (Khan, 2019). A construção de novas bases navais, em particular a de Ras Banas, no Sudeste do país, em pleno Mar Vermelho, e a criação do comando da Frota do Sul, insere-se nessa estratégia (Khan, 2019). Por outro lado, o Cairo incrementou a atividade naval na região do Mar Vermelho para apoiar a coligação árabe no Iémen (Mahmood, 2019). Nesse sentido, mantém, em permanência, desde maio de 2015, quatro navios de guerra na área do Estreito de Bab el-Mandeb (Shay, 2017).

No mapa de amizades/inimizades regionais, e para além da Arábia Saudita, o Egito tem procurado aprofundar a cooperação com Israel, ainda que os recursos energéticos recentemente descobertos tenham levado a maior concorrência entre ambos os Estados na procura de gás natural *offshore* no Mediterrâneo Oriental. Em sentido oposto, tem vindo a afastar-se da Turquia, sobretudo devido ao apoio de Ancara à Irmandade Muçulmana (IM) (Khan, 2019). Mas tem vindo, de igual modo, a distanciar-se do seu tradicional aliado, os EUA, para se aproximar da Rússia. A título de exemplo, importa reter que, em maio de 2018, Egito e Rússia assinaram um acordo através do qual Moscovo se comprometeu a estabelecer uma Zona Industrial Russa na Zona Económica do Canal do Suez. O Egito espera que este projeto possa atrair até 70 bilhões de dólares norte-americanos em investimentos e criar 35.000 empregos (Zilberman & Shaker, 2018).

Em termos militares, o Egito, que já detém as forças armadas mais robustas do mundo árabe (Deutsche Welle, 2019), tem feito grandes aquisições de meios navais com o intuito de modernizar e expandir as suas capacidades oceânicas. Os novos meios incluem dois navios de assalto anfíbio de fabrico francês (classe *Mistral*) quatro submarinos *Type 209* de origem alemã, seis fragatas *MEKO 200* igualmente alemãs e uma fragata *FREMM* de origem francesa (Khan, 2019).

Em termos económicos, a segurança marítima no Estreito de Bab el-Mandeb e no Mar Vermelho é crucial para o Egito, que está muito dependente do regular tráfego marítimo por estes espaços para obtenção de receitas provenientes da exploração do Canal do Suez. As

autoridades egípcias estimam que passem dos atuais 5,3 bilhões de dólares norte-americanos para 13,2 bilhões em 2023 (Suez Canal Authority, 2020).

3.2.4. Emirados Árabes Unidos

Considera Al Maashi (2017, p. 47) que “existem duas franjas navais estratégicas que cercam o estreito de Bab el-Mandeb”. A primeira desde o extremo Noroeste do Iémen até ao porto de Do’bab, adjacente ao estreito, estendendo-se à costa da África Oriental oposta, desde o porto de Massawa (Eritreia) até ao porto do Djibuti. A segunda começa no Golfo de Áden, ao longo da costa Sul do Iémen, e segue paralelamente ao longo da costa Norte da Somália, do porto de Berbera até ao porto de Bosasso (Puntlândia).

Ardemagni (2018, p. 7) refere que, em termos políticos, os EAU estão entre os atores do MO mais ativos no “complexo regional de segurança de Áden” e são capazes de projetar influência em ambas as franjas supramencionadas. Para tal muito contribuiu o conflito iemenita que é, segundo Al Maashi (2017, p. 54) a “principal força motriz dos interesses dos EAU [naquela região]”, cujas prioridades podem ser classificadas em quatro áreas: operações de contraterrorismo contra a Al-Qaeda; estabilização das zonas libertadas do jugo das milícias houthis e das forças de Saleh; treino de forças do governo iemenita; e garantir o papel dos EAU como um centro económico de referência na região.

Em termos económicos, Abu Dhabi projetou uma ambiciosa “estratégia de cadeia de portos” entre o sul do Iémen e o Corno de África, utilizando um esquema com algumas semelhanças à BRI chinesa: o *Dubai Ports World* (DP World), que é frequentemente considerado um relevante instrumento da política externa dos EAU (Berg & Meester, 2018), ganhou concessões para a gestão de vários portos comerciais na África Oriental: Djibuti, Berbera, Bosasso, Kismayo e Barawe (Sul da Somália).

Em termos militares, com a saída do Djibuti pouco tempo depois do início do conflito no Iémen, os EAU mudaram-se para Assab, na Eritreia, onde passaram a deter um contrato de arrendamento de 30 anos para uso militar do porto (Berg & Meester, 2018), e estão a construir uma outra base em Berbera, sem qualquer negociação prévia com o Governo Federal da Somália, que será o segundo centro militar de Abu Dhabi na África Oriental (Ardemagni, 2018). Como contrapartida, a Eritreia passou a apoiar a Arábia Saudita e os EAU no conflito com o Qatar e, em troca, recebeu assistência de Riade e de Abu Dhabi através da cedência de petróleo e da modernização da sua rede elétrica nacional. Este facto provocou, todavia, um maior arrefecimento nas relações entre o Governo Federal da Somália e os EAU, que já se tinham deteriorado quando, em 2017, a Somália tinha declinado tomar partido pelas monarquias do Golfo Pérsico contra o Qatar, no diferendo diplomático que as opunha, optando por manter-se neutral (Horseed Media, 2020).

3.2.5. Israel

Alguns Estados hostis a Israel têm procurado estabelecer-se ao longo da rota de acesso ao Sul do Golfo de Eilat e ao Canal do Suez, o que pode resultar em ameaças à segurança israelita (Guzansky & Eran, 2018). Segundo Melvin (2019, p. 10), também Israel mantém, desde 2012,

infraestruturas militares na Eritreia, no arquipélago Dahlak e em Massawa, e um posto de escuta em Emba Soira, que tem como objetivo monitorizar as atividades de Teerão no Mar Vermelho.

Em termos políticos, o conflito no Iémen tem estado à margem do discurso de segurança nacional de Israel, mas a eventual existência de mísseis de longo alcance e de alta precisão⁸ passíveis de serem lançados do território controlado pelas milícias houthis e atingir Israel, e o controlo dos rebeldes da costa oeste do Iémen, do Norte de Hodeidah até al-Luhaya, pode vir a alterar este posicionamento (Heistein & Guzanski, 2019).

Em termos militares, o Hezbollah, há muito classificado como ameaça estratégica para Israel, tem vindo a recolher importantes ensinamentos do conflito iemenita, onde tem estado presentemente envolvido no treino de operacionais houthis, já que está a aprender a combater Estados que usam sistemas avançados de armas e têm superioridade aérea. Têm testemunhado, ainda, o uso de *drones* contra baterias de defesa aérea hostis, o lançamento de ataques de mísseis de precisão contra infraestruturas críticas e a utilização de defesas aéreas contra aeronaves fabricadas nos EUA. Essas experiências, tanto os sucessos quanto os fracassos, criam conhecimento que poderá servir o Hezbollah em qualquer conflito futuro com Israel, o que se constitui como preocupação adicional (Heistein & Guzanski, 2019).

Em termos económicos, cerca de 15 biliões de dólares norte-americanos em mercadorias passam anualmente pelo Estreito de Bab el-Manbed de e para Israel, o que significa que também passam pelo território controlado pelos houthis. Tendo demonstrado animosidade em relação a Israel, e detendo a capacidade de minagem das águas, lançar mísseis anti navio e utilizar *drones* de superfície com explosivos, aquelas milícias têm potencial suficiente para ameaçar o tráfego marítimo de e para Israel (Heistein & Guzanski, 2019). Finalmente, desde o périplo de Benjamin Netanyahu pelo Leste do continente africano, em julho de 2016, que milhares de israelitas passaram a trabalhar em diversos centros económicos importantes na África Oriental, especialmente nas áreas do comércio, gestão agrícola e serviços, e algumas empresas israelitas passaram a deter o monopólio de inúmeras atividades económicas em diversos Estados (Al Jazeera, 2016).

3.2.6. Qatar

De acordo com Rajab (2019) e Wahab (2019), o Iémen tem vindo a ser internamente envolvido numa acesa disputa entre grupos islâmicos apoiados por diversas potências, entre as quais o Qatar. Em termos políticos, Doha poderá estar a usar o movimento Al-Islah, braço político da IM local, para atingir os seus objetivos no Iémen, na tentativa de aumentar a sua influência sobre o Estado e a sociedade iemenita. O acampamento Al-Ruwiq, em Marib, no centro do Iémen, tem vindo a ser financiado pelo Qatar. Esta região é um alvo estratégico para a IM construir o seu emirado no Iémen (Rajab, 2019).

Em termos militares, a competição pela influência regional no Corno de África entre o Qatar, por um lado, e a Arábia Saudita e os EAU, por outro, estenderam-se à Somália. As recentes aproximações entre a Somalilândia e a Puntlândia, e os EAU e a Arábia Saudita,

⁸ Sendo improvável que em pleno conflito os rebeldes iemenitas tenham desenvolvido mísseis tão avançados (que se assemelham aos modelos iranianos) em apenas alguns anos, é altamente provável que as armas possam ser fornecidas pelo *Iran's Islamic Revolutionary Guard Corps* (Heistein & Guzanski, 2019).

foram contestadas pelo parlamento e pelo Presidente da Somália, Mohamed Abdullahi Mohamed, próximo do Qatar e da Turquia.

No mapa de amizades regionais, a Turquia ficou do lado de Doha na disputa com a Arábia Saudita, EAU, Bahrein e Egito, na sequência da crise do Golfo Pérsico de 2017 que dividiu as monarquias árabes. A aliança dos dois países foi selada pela abertura da Turquia da sua primeira base militar no Médio Oriente, no Qatar, em abril de 2016 (Mourad, 2018). Por outro lado, durante essa crise também o Irão condenou o “cerco ao Qatar” que estava, em sua opinião, a ser feito pelas demais monarquias do Golfo Pérsico, juntamente com o Egito, tendo referido que apoiaria Doha naquele diferendo (Al Jazeera, 2017).

Em termos económicos, o Qatar além de utilizar grupos islâmicos para expandir a sua influência na região, usou-os para minar os interesses económicos dos seus rivais da Península Arábica (Wahab, 2019). O atentado ocorrido em maio de 2029 no porto de Bosasso, terá, segundo o *The New York Times* (2019), ficado a dever-se à tentativa de Doha de expulsar a empresa DP World, dos EAU, da gestão do porto e transferir os contratos da sua gestão para o Qatar. O alinhamento entre Doha e Teerão verifica-se também no campo económico, já que partilham um importante campo de gás no Golfo Pérsico (North Field) que é responsável por quase toda a produção de gás do Qatar (Iran Times, 2014), sendo que o Qatar detém, no total, a terceira maior reserva de gás do mundo (CIA, 2019). No Sudão, os interesses do Qatar estão mais uma vez alinhados com a Turquia. Após a aproximação entre Ancara e Cartum, Doha concordou em financiar quatro bilhões de dólares norte-americanos para desenvolver e gerir o porto de Suakin (Mourad, 2018).

3.2.7. Turquia

Em termos políticos, Ancara tem mantido o apoio ao Presidente da Somália e feito investimentos avultados no país, sobretudo em Mogadíscio, tendo construído escolas, hospitais e outras infraestruturas e fornecido bolsas de estudo para somalis estudarem na Turquia. Os crescentes laços entre ambos os Estados, resultaram, ainda, na edificação, por Ancara, da sua maior embaixada estrangeira na Somália (Berg & Meester, 2018).

No mapa de amizades da Turquia na região surge o Qatar. A proximidade entre ambos ganhou contornos mais expressivos depois da crise do Golfo Pérsico, em 2017, quando a Arábia Saudita, os EAU, Bahrain, juntamente com o Egito, decidiram cortar relações diplomáticas com o Qatar, acusando-o de apoiar grupos terroristas⁹ (The Washington Post, 2017a). O governo de Ancara disponibilizou a Doha apoio político permanente durante e após a crise suprarreferida. Há, todavia, um fator mais profundo por trás do apoio da Turquia ao Qatar: ambos defendem a visão desencadeada na “Primavera Árabe” para os países sunitas do MO. Já a Arábia Saudita, os EAU, o Bahrein e o atual governo egípcio do Presidente al-Sisi opõem-se terminantemente (France 24, 2017).

Em termos económicos, e à semelhança de outros atores regionais, também Ancara tem

⁹ Existem várias teorias para explicar as razões pelas quais se chegou a este extremo. Uma delas terá sido uma declaração reproduzida no sítio oficial do Qatar na internet que atribuiu ao emir a origem de comentários abonatórios para o Irão e para o grupo xiita Hezbollah. Mesmo depois de Doha ter rejeitado a responsabilidade de tais declarações, antes atribuindo-as a *hackers*, os meios de comunicação sauditas e dos EAU continuaram a divulgá-lo como um facto (The Washington Post, 2017b).

procurado estabelecer ligações entre a edificação de bases militares e a gestão de portos comerciais, tendo a empresa turca *Al-Bayrak Group* assumido, em setembro de 2014, a administração do porto de Mogadíscio (Mourad, 2018). Mas a Turquia também se aproximou do Sudão. Após o levantamento das sanções dos EUA, em outubro de 2017, Erdogan visitou Cartum, em dezembro desse ano, e os dois países assinado acordos para a construção do novo aeroporto de Cartum e para a produção de algodão, eletricidade e construção de silos de cereais (Berg & Meester, 2018). O acordo mais importante assinado foi, no entanto, sobre a alocação temporária da ilha de Suakin, uma antiga cidade portuária otomana no Nordeste do Sudão, no Mar Vermelho, à Turquia, que ficou responsável pela sua reconstrução, incluindo a edificação de docas para manutenção de navios civis e militares (Mourad, 2018).

Em termos militares, em setembro de 2017 Ancara passou a dispor da maior base militar no exterior, em Mogadíscio, fortalecendo massivamente a sua presença na África Oriental (Berg & Meester, 2018).

4. INTERAÇÕES GEOPOLÍTICAS: VISÃO PROSPETIVA

Este parágrafo irá centrar-se na análise dos potenciais interesses, iniciativas e objetivos de cada uma das potências globais e regionais consideradas neste estudo, procurando identificar áreas de acomodação, de conflito possível e de conflito provável, em ambos os níveis, e elencar relações de oposição e de convergência entre todas elas.

4.1. Potências globais

A um nível mais elevado, a importância internacional do Corno de África e dos espaços marítimos envolventes pode ser demonstrada pela presença militar visível das potências mundiais nesta região. De facto, os Estados Unidos e a China mantêm uma presença militar robusta no Djibuti, e a Rússia tem vindo a desenvolver iniciativas várias que possibilitem o regresso a uma região onde já esteve durante o período da Guerra Fria, então como União Soviética. Resumem-se, de seguida, os principais interesses e iniciativas dos atores globais e os objetivos que pretendem alcançar nesta região:

4.1.1. EUA

Principais interesses:

- Combater grupos terroristas na Somália e no Iémen;
- Evitar a ascensão da China e neutralizar as ambições revisionistas da Rússia no Oceano Índico Ocidental;
- Apoiar a coligação árabe no conflito iemenita;
- Redefinir o papel dos EUA no MO;
- Impedir que qualquer potência regional obtenha a hegemonia nos espaços marítimos do Corno de África.

Iniciativas mais relevantes:

- O estabelecimento da primeira base militar em África, no Djibuti;
- A manutenção de um forte contingente militar no Djibuti e no Golfo Pérsico.

Objetivos que pretende alcançar:

- Vencer a “guerra ao terror”;
- Assegurar a hegemonia militar no Oceano Índico Ocidental;
- Isolar o Irão e enfraquecer os rebeldes houthis no Iémen;
- Garantir a segurança energética nos espaços marítimos da Península Arábica;
- Garantir vantagens militares no topo do espectro do conflito, face à China e à Rússia;
- Reorientar o esforço de defesa para o Leste da Ásia.

4.1.2. China

Principais interesses:

- Garantir a segurança das linhas de comunicação marítimas no Oceano Índico e no Mar vermelho;
- Garantir profundidade estratégica;
- Expandir capacidades navais no Oceano Índico e no Mar Vermelho;
- Estreitar os laços com o seu aliado regional (Paquistão);
- Fortalecer a presença militar no Oceano Índico e Mar Vermelho.

Iniciativas mais relevantes:

- Edificação de uma base militar no Djibuti;
- Gestão do porto de Gwadar (Paquistão).

Objetivos que pretende alcançar:

- Proteger as importações de energia;
- Assegurar a proteção do projeto BRI;
- Incrementar o estatuto de grande potência numa região estratégica;
- Assegurar vantagem tática em caso de conflito futuro;
- Consolidar a transição de potência continental para potência continental e marítima em simultâneo;
- Equilibrar a influência tradicional dos EUA na região.

4.1.3. Rússia

Principais interesses:

- Garantir acesso ao Porto de Áden e à Ilha de Socotra, no Iémen;
- Edificar uma base militar na Somalilândia;
- Estabelecer um centro logístico na Eritreia;
- Apagar a imagem de um Estado rígido e autoritário;
- Minar a aliança norte-americana com a coligação árabe no conflito iemenita.

Iniciativas mais relevantes:

- Promoção do seu *soft power* na região do Corno de África;
- Adoção de uma política de neutralidade estratégica no Iémen.

Objetivos que pretende alcançar:

- Recuperar estatuto de grande potência na região;
- Expandir interesses económicos na região;
- Criar um *hub* regional, ligando o Corno de África à Península Arábica;
- Influenciar a solução para o conflito iemenita;
- Alterar a perceção menos favorável que a região tem da Rússia;
- Garantir um equilíbrio de poder na região.

4.2. Interações geopolíticas entre as potências globais

A partir da análise realizada, é possível identificar áreas de acomodação, áreas de possível conflito e áreas de conflito provável, significando, respetivamente, áreas em que é expectável que não haja conflito no futuro próximo, áreas em que em função de desenvolvimentos supervenientes poderão vir a ocorrer conflitos, e, finalmente, áreas em que o conflito está já latente. É ainda possível elencarmos relações de oposição e de convergência entre as três potências que a Figura 7 resume.

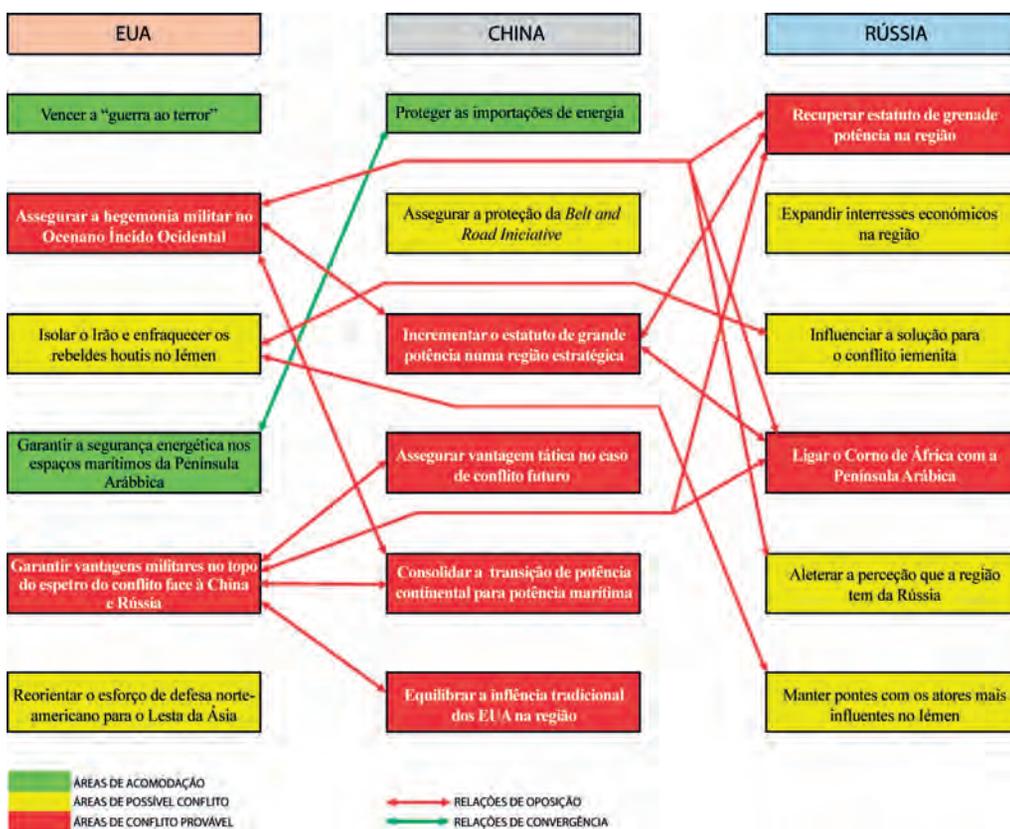


Figura 7 – Interações geopolíticas entre as potências de nível global

4.3. Potências regionais

A nível regional, algumas rivalidades geopolíticas sustentam a compreensão contemporânea dos espaços marítimos do Corno de África. A principal é a competição entre a Arábia Saudita e o Irão. As disputas de longa data entre estas duas potências do MO subiu de tom nos últimos anos, sobretudo em resultado da suspensão das relações diplomáticas dos sauditas com os iranianos, em 2016, após o saque da sua embaixada em Teerão por uma multidão em protesto contra a execução, na Arábia Saudita, do proeminente clérigo xiita, Sheikh Nimr Baqir al-Nimr.

Resumem-se, de seguida, os interesses, iniciativas e objetivos mais relevantes dos atores regionais considerados nesta investigação.

4.3.1. Arábia Saudita

Principais interesses:

- Apoiar o governo de Mansour Hadi no conflito do Iémen;
- Impedir o acesso do Qatar a bases e portos no Corno de África;
- Conter a presença iraniana no Corno de África.

Iniciativas mais relevantes:

- Estabelecimento de uma coligação árabe para combater as milícias houthis no Iémen;
- Imposição de um boicote ao Qatar;
- Estabelecimento da sua primeira base militar no exterior, no Djibuti.

Objetivos que pretende alcançar:

- Ampliar a sua influência em toda a região;
- Isolar o Qatar;
- Isolar o Irão.

4.3.2. Irão

Principais interesses:

- Projetar a sua influência na região através de forças de procuração;
- Exportar o “despertar islâmico” para Estados com uma população xiita significativa, mas também para as províncias orientais da Arábia Saudita ricas em petróleo;
- Apoiar as milícias houthis no conflito iemenita.

Iniciativas mais relevantes:

- Persistir na retórica de oposição a Israel e aos EUA;
- Promover uma agenda revolucionária em todo o MO;
- Manter apoio a comunidades sunitas, em particular na Palestina.

Objetivos que pretende alcançar:

- Obter a hegemonia regional;
- Enfraquecer a imagem da Arábia Saudita no mundo muçulmano;
- Obter o controlo do Estreito de Bab el-Mandeb.

4.3.3. Egito

Principais interesses:

- Assumir papel relevante na segurança dos espaços marítimos do Corno de África;
- Garantir as receitas provenientes da exploração do Canal do Suez;
- Reforçar a cooperação regional com os tradicionais aliados, Arábia Saudita e EAU, e com Israel.

Iniciativas mais relevantes:

- Construir uma base naval em Ras Banas, no Mar Vermelho;
- Incrementar aquisições de meios navais;
- Manter dispositivo naval permanente nos espaços envolventes do Estreito de Bab el-Mandeb em apoio da coligação árabe no conflito iemenita.

Objetivos que pretende alcançar:

- Isolar o Irão;
- Isolar o Qatar;
- Aproximar-se da Rússia.

4.3.4. EAU

Principais interesses:

- Diversificar a dependência económica da extração e comércio de hidrocarbonetos;
- Apoiar o governo de Mansour Hadi no conflito do Iémen;
- Edificar uma “estratégia de cadeia de portos” entre o Sul do Iémen e o Corno de África.

Iniciativas mais relevantes:

- Operar uma base militar na cidade costeira de Assab (Eritreia);
- Gerir os portos comerciais de Berbera (Somalilândia) e de Bosasso (Puntlândia);
- Construir uma base militar em Berbera.

Objetivos que pretende alcançar:

- Isolar o Irão;
- Isolar o Qatar;
- Projetar influência e poder na região do Corno de África.

4.3.5. Israel

Principais interesses:

- Evitar que ataques lançados do território controlado pelos houthis, no Iémen, possam atingir Israel;
- Evitar uma presença naval continuada de meios do Irão no Golfo de Áden e no Mar Vermelho;
- Evitar que o Hezbollah utilize a experiência de combate obtida no Iémen em ações contra Israel.

Iniciativas mais relevantes:

- Monitorizar as atividades iranianas no Mar Vermelho e prevenir a utilização da experiência colhida no conflito iemenita por milícias do Hezbollah;

- Supervisionar o controlo houthi da costa oeste do Iémen, do Norte de Hodeidah até al-Luhaya;
- Desenvolver ações que lhe permitam manter o monopólio de muitas empresas israelitas em diferentes atividades económicas em Estados da África Oriental.

Objetivos que pretende alcançar:

- Garantir a segurança nacional de Israel;
- Garantir a segurança do comércio marítimo de e para Israel, através dos espaços marítimos do Corno de África;
- Isolar o Irão.

4.3.6. Qatar

Principais interesses:

- Manter uma política externa independente, não alinhada com os interesses sauditas;
- Defender para os países sunitas do MO a visão desencadeada na “Primavera Árabe”;
- Incrementar a influência regional no Corno de África.

Principais iniciativas:

- Constituir um bloco com a Turquia e formar uma parceria com o Sudão para a reconstrução da antiga cidade portuária de Suakin;
- Usar grupos islâmicos ligados à IM para expandir a sua influência na região;
- Minar os interesses dos seus rivais da Península Arábica no Corno de África.

Objetivos que pretende alcançar:

- Manter laços estreitos com a Turquia;
- Manter a aliança com a Somália;
- Aproximar-se do Sudão.

4.3.7. Turquia

Principais interesses:

- Estabelecer uma presença militar relevante no Sudão, incluindo uma base na ilha de Suakin;
- Defender para os países sunitas do MO a visão desencadeada na “Primavera Árabe”;
- Manter boas relações com o Qatar.

Principais iniciativas:

- Aproximar-se do Djibuti, procurando aí estabelecer, a prazo, uma nova base militar;
- Apoiar o Presidente e o Governo Central da Somália;
- Manter apoio ao Qatar no diferendo com as demais monarquias do Golfo Pérsico;

Objetivos que pretende alcançar:

- Manter as relações de grande convergência com o Qatar;
- Aumentar a sua influência regional;
- Manter uma posição de grande proximidade com o Sudão.

4.4. Interações geopolíticas entre as potências regionais

Da análise efetuada é possível considerar a existência de uma coligação sunita que apoia o governo do Presidente Hadi, no Iémen, constituído pela Arábia Saudita, os EAU e o Egito. Israel tem interesses convergentes com este bloco, pois interessa-lhe isolar o Irão e evitar que assumam uma posição de maior relevo na região. Está em causa não apenas a sua própria segurança nacional, como a segurança do comércio marítimo de e para Israel através dos espaços marítimos do Corno de África.

O Irão lidera, por sua vez, o bloco xiita, com forças de procuração em diversas zonas da região que envolvem a Arábia Saudita, desde o Líbano ao Iémen. O apoio às milícias houthis no Iémen insere-se na tentativa de ganhar o controlo do Estreito de Bab el-Mandeb, o que proporcionaria a Teerão uma posição extremamente vantajosa na região. Por outro lado, a manutenção deste conflito militar bem próximo das fronteiras externas de Riade, cria receios acrescidos e incerteza no seu grande rival regional, a Arábia Saudita, o que muito agrada a Teerão. Finalmente, o Irão procura enfraquecer, mais ainda, a posição saudita através do “despertar islâmico”, que contrasta com as reformas rígidas implementadas por Riade, em 2017, e que, por isso, são do agrado de muitos muçulmanos. Em simultâneo, o Irão faz uso de uma persistente retórica de confronto com os EUA e com Israel que colhe junto das populações muçulmanas, xiitas, mas também sunitas, que continuam a olhar com desconfiança para aqueles Estados.

Um terceiro bloco é constituído pela Turquia e o Qatar que mantêm excelentes relações, sobretudo desde 2017, quando as demais monarquias do Golfo Pérsico procuraram isolar Doha por ter optado por uma política externa não alinhada com os interesses de Riade e de Abu Dhabi. A Turquia apoiou politicamente o Qatar e desde então essa relação próxima tem-se mantido, e mesmo reforçado, dado que ambos defendem a visão desencadeada na “Primavera Árabe” para a generalidade dos países sunitas do MO.

Em linha com o suprarreferido, a Figura 8 procura identificar as diferentes áreas de acomodação e de conflito, possível ou provável, entre os diferentes blocos e/ou Estados considerados, e as relações de conflito e de convergência que é possível identificar.

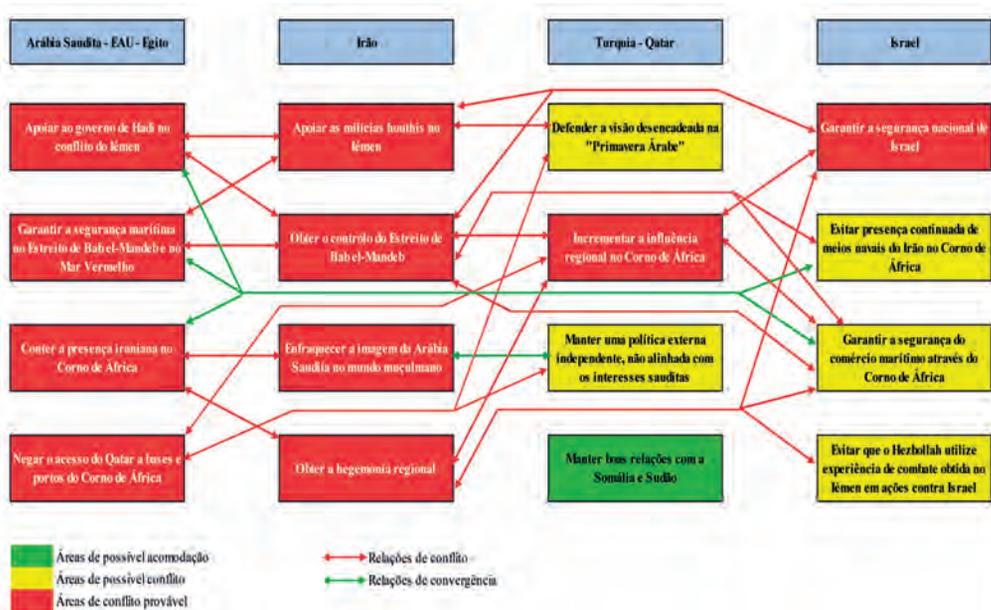


Figura 8 – Interações geopolíticas entre as potências regionais

4.5. Relações entre as diferentes potências

Em linha com as interações entre as potências globais e entre as potências regionais consideradas, e que foi possível identificar nos subcapítulos anteriores, é possível elencar diversas relações de cooperação e de conflito entre todas elas e que a Figura 9 resume.

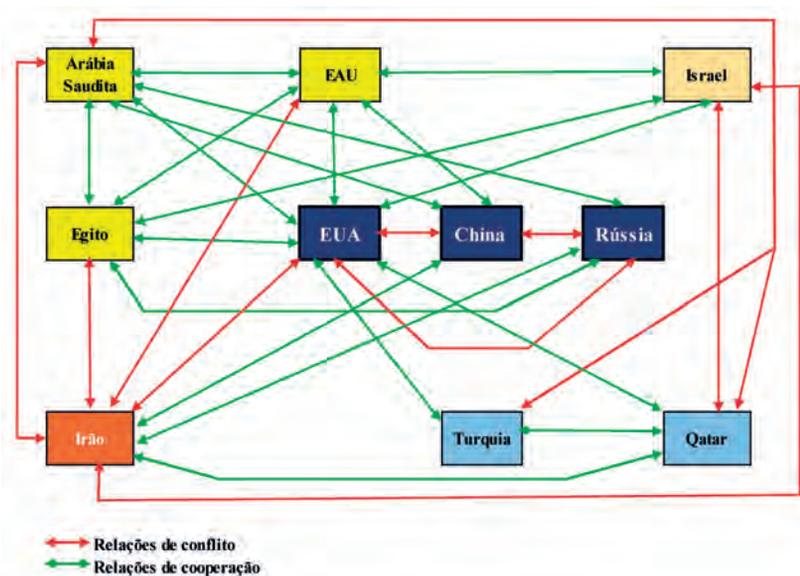


Figura 9 – Relações entre as diferentes potências

5. CONCLUSÕES

A região do Corno de África tornou-se nos últimos anos palco de competição entre potências globais e regionais. As potências externas têm-se esforçado para consolidar a sua presença na região, em particular nos Estados africanos, não apenas para obterem acesso a regiões distantes, mas para projetarem poder muito além das suas fronteiras naturais. É inevitável que o envolvimento de todos estes atores crie conflitos de interesses entre eles, sendo visível a forte militarização da região com o aparecimento de inúmeras bases militares no Mar Vermelho e no Golfo de Áden, a par de outras que estão já projetadas ou em edificação.

A nível global, os EUA, pese embora a indefinição que persiste em torno do papel que se propõem assumir no futuro próximo em todo o MO, mantêm um dispositivo militar robusto que lhes garante a defesa dos seus interesses nos espaços marítimos do Corno de África e permite fazer face à influência crescente da potência em ascensão, a China, e da potência revisionista, a Rússia. No conflito iemenita não se tem envolvido diretamente, embora tenha disponibilizado apoio diverso à coligação sunita.

A China tem procurado afirmar-se numa região estratégica para o seu ambicioso projeto BRI. Necessita de garantir a segurança dos espaços marítimos essenciais para a importação da energia de que é absolutamente dependente e de fazer chegar os seus produtos aos destinos, em particular à Europa. Mantém a posição tradicional de não ingerência em assuntos nos quais não tem interesse direto. Não se envolveu, por conseguinte, no conflito iemenita, e, certamente, não o fará, a menos que qualquer evolução superveniente possa colocar em perigo a implementação da BRI.

A Rússia tem apostado no seu *soft power* para regressar a uma região que considera estratégica e onde já esteve no tempo da União Soviética. Tem mantido uma posição neutral no conflito do Iémen, procurando dialogar com todos os intervenientes e criar pontes que lhe garantam dividendos futuros, através do estabelecimento de bases militares nos espaços marítimos do Golfo de Áden. Tem procurado, de igual modo, ocupar o espaço que tem vindo a ser deixado vago pelos EUA, aproximando-se de aliados tradicionais de Washington na região, como o Egito e a Arábia Saudita.

Em relação às potências regionais, os interesses são diversos e pouco coincidentes. Foi possível definir três blocos distintos. O bloco sunita, liderado pela Arábia Saudita, que procura isolar o Irão, evitando que adquira supremacia numa região vital para o comércio marítimo internacional, sobretudo de energia. O bloco xiita, liderado pelo Irão, com o apoio das suas forças de procuração que se estendem do Líbano ao Iémen, envolvendo praticamente toda a Arábia Saudita, pretende adquirir a supremacia na região do Corno de África. Se lograr alcançar o controlo do Estreito de Bab el-Mandeb, fica numa posição privilegiada para se assumir como a potência dominante em toda a Península Arábica e espaços marítimos envolventes. O terceiro bloco é constituído pela Turquia e o Qatar. Têm interesses convergentes, sobretudo por defenderem a visão iniciada com as diferentes “primaveras árabes”. Procuram, de igual modo, incrementar a sua influência no Corno de África, através da edificação de bases militares que lhes garantam a profundidade estratégica de que necessitam para fazer face à coligação saudita. Israel mantém uma posição de expectativa, sobretudo em relação ao

papel que o Irão e as milícias houthis, mas também do Hezbollah, podem vir a desempenhar no futuro próximo. Não se envolve diretamente no conflito iemenita, embora apoie a coligação árabe, e procura alcançar maior influência regional através do monopólio de muitas atividades económicas em diversos Estados do Sudeste africano.

Conclui-se, referindo que foi possível provar que o Corno de África e os espaços marítimos adjacentes, em particular pela relevância que têm para o comércio marítimo internacional são, no presente, um importante palco de competição geopolítica e de afirmação e projeção de poder das potências globais (EUA, China e Rússia) e das potências regionais (Arábia Saudita, Irão, EAU, Egito, Israel, Qatar e Turquia), e que as disputas entre elas se encontram em fase ascendente.

Referências bibliográficas

- Addadh, K. b. (2019). *A Theoretical Approach: Wilayat al-Faqih and IS*. Retirado de <https://eeradicalization.com/a-theoretical-approach-wilayat-al-faqih-and-is/>
- Al Jazeera. (2016). *Israeli Penetration into East Africa Objectives and Risks*. Retirado de <https://studies.aljazeera.net/en/reports/2016/09/israeli-penetration-east-africa-objectives-risks-160929102604246.html>
- Al Jazeera. (2017). *Iran: Hassan Rouhani condemns 'siege of Qatar'*. Retirado de <https://www.aljazeera.com/news/2017/06/iran-hassan-rouhani-condemns-siege-qatar-170625174347048.html>
- Al Maashi, H. A. (2017). From Security Governance to Geopolitical Rivalry: Iran-GCC Confrontation in the Red Sea and the Indian Ocean. *Asian Journal of Middle Eastern and Islamic Studies*, 11(4), 46-63.
- Aljamra, H. (2019). *Bab-El-Mandeb, Gateway to the Red Sea: the World's Most Dangerous Strait*. Retirado de <https://insidearabia.com/bab-el-mandeb-gateway-to-the-red-sea-the-worlds-most-dangerous-strait/>
- Alvarenga, H. (2008). *Batalha de Mogadíscio*. Lisboa: Academia Militar.
- Ardemagni, E. (2018). Gulf powers: maritime rivalry in the western Indian Ocean. *Istituto Per Gli Studi Di Politica Internazionale. Analysis n° 321*.
- Bailey, R., & Wellesley, L. (2017). *Chokepoints and Vulnerabilities in Global Food Trade*. Retirado de <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/publications/research/2017-06-27-chokepoints-vulnerabilities-global-food-trade-bailey-wellesley.pdf>
- Belenkaya, M. (2019). *What Is Russia Up to in the Gulf?* Retirado de [Thttps://www.themoscowtimes.com/2019/10/21/what-is-russia-up-to-in-the-gulf-a67828](https://www.themoscowtimes.com/2019/10/21/what-is-russia-up-to-in-the-gulf-a67828)
- Berg, W. v., & Meester, J. (2018). *Ports & Power: the securitisation of port politics*. Retirado de https://globalmaritimehub.com/wp-content/uploads/2018/10/Ports_and_Powers.pdf
- CIA. (2019). *Library: The world factbook*. Retirado de <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/qa.html>
- Cooper, Z. (2018). *Security Implications of China's Military Presence in the Indian Ocean*. Washington: Center for Strategic & International Studies.
- Crawford, N. C. (2018). *United States Budgetary Costs of the Post-9/11 Wars Through FY2019*. (B. University, Ed.) Retirado de https://watson.brown.edu/costsofwar/files/cow/imce/papers/2018/Crawford_Costs%20of%20War%20Estimates%20Through%20FY2019.pdf

- Cunningham, N. (2018). *The 4 Key Chokepoints For Oil*. Retirado de <https://oilprice.com/Energy/Energy-General/The-4-Key-Chokepoints-For-Oil.html>
- Deutsche Welle. (2019). Retirado de <https://www.dw.com/pt-002/os-tent%C3%A1culos-de-al-sisi-novo-l%C3%ADder-da-pol%C3%ADtica-externa-no-mundo-%C3%A1rabe/a-48530674>
- Edelman, E. (2019). *The US Role In The Middle East In An Era Of Renewed Great Power Competition*. (H. Institution, Ed.) Retirado de The Caravan: <https://www.hoover.org/research/us-role-middle-east-era-renewed-great-power-competition>
- EIA. (2017). *Maritime chokepoints are critical to global energy security*. Retirado de <https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=32292>
- EIA. (2019). *The Bab el-Mandeb Strait is a strategic route for oil and natural gas shipments*. Retirado de US Energy Information Administration: <https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=41073#>
- El Yaakoubi, A. (2018). *Saudi Arabia arrests two more women's rights activists: rights group*. Retirado de Reuters: <https://www.reuters.com/article/us-saudi-arrests-idUSKBN1KM564>
- France 24. (2017). *Why Turkey is backing Qatar in Gulf diplomatic crisis*. *France 24*. Retirado de <https://www.france24.com/en/20170625-why-turkey-backing-qatar-diplomatic-crisis>
- Grygiel, J. (2019). *Russia's Return To The Middle East*. Retirado de <https://www.hoover.org/research/russias-return-middle-east>
- Guzansky, Y., & Eran, O. (2018). *The Red Sea: An Old-New Arena of Interest*. *The Institute for Nacional Security Studies, Insight N° 1068*.
- Heistein, A., & Guzanski, Y. (2019). *Threats to Israel's national security emerging from Yemeni civil war*. *The Jerusalem Post*. Retirado de <https://www.jpost.com/Opinion/Threats-to-Israels-national-security-emerging-from-Yemeni-civil-war-607905>
- Horseed Media. (2020). *UAE seeks turnaround in relations with Somalia for help in Yemen war* *Read more*. Retirado de <https://horseedmedia.net/2020/07/11/uae-seeks-turnaround-in-relations-with-somalia-for-help-in-yemen-war-read-more/>
- Hughes, L. (2016). *The United States and the Indian Ocean Region: The Security Vector*. Retirado de <http://www.futuredirections.org.au/wp-content/uploads/2016/06/The-United-States-and-the-Indian-Ocean-Region-The-Security-Vector.pdf>
- Iran Times. (2014). *Qatar offers to help Iran get out its gas*. Retirado de <http://iran-times.com/qatar-offers-to-help-iran-get-out-its-gas/>
- Jash, A. (2015). *China in Djibouti : Setting the Strategic Foot in Indian Ocean Region*. Retirado de <https://www.indrastra.com/2015/12/OPINION-China-in-Djibouti-Setting-Strategic-Foot-Indian-Ocean-Region-0548.html>
- Khan, S. (2019). *Key naval bases near completion as Cairo eyes wider maritime influence in the region*. Retirado de <https://theArabweekly.com/key-naval-bases-near-completion-cairo-eyes-wider-maritime-influence-region-0>
- Mahmood, O. (2019). *Competition, Cooperation and Security in the Red Sea*. Addis Ababa: Institute For Security Studies.
- Melvin, N. (2019). *The Foreign Military Presence in The Horn of Africa Region*. SIPRI.

- Mourad, H. (2018). *The scramble for the Red Sea*. Retirado de Ahram Online: <http://english.ahram.org.eg/NewsContentP/44/313355/Analysis/The-scramble-for-the-Red-Sea.aspx>
- Nogueira, J. (2011). *O Método Geopolítico Alargado*. Lisboa: IESM.
- Popescu, A. C. (2016). Control of Key Maritime Straits - China's Global Strategic Objective. *Supplement Geostrategic Pulse*, issue nº 225, 3-22.
- Pothecary, J. (2016). *Dangerous Waters: The Situation in the Bab el-Mandeb Strait*. Retirado de <http://cimsec.org/dangerous-waters-situation-bab-el-mandeb-strait/29508>
- Rajab, A. (2019). *Turkish- Qatari role to build a MB's army in Yemen*. Retirado de <http://www.theportal-center.com/2019/07/turkish-qatari-role-to-build-a-mbs-army-in-yemen/>
- Ramani, S. (2018). *Russia's Mediating Role in Southern Yemen*. Retirado de <https://carnegieendowment.org/sada/77482>
- Ramani, S. (2019). *Russia's Strategic Balancing Act in Yemen*. Retirado de <https://agsiw.org/russias-strategic-balancing-act-in-yemen/>
- Ratner, M. (2018). Iran's Threats, the Strait of Hormuz, and Oil Markets: In Brief. *Congressional Research Service*.
- Safak, Y. (2019). *Djibouti bases at Red Sea strait show outsize value*. Retirado de https://hiiraan.com/news4/2019/Jan/161794/djibouti_bases_at_red_sea_strait_show_outsize_value.aspx
- Shay, S. (2017). *Egypt strengthens its Strategic Presence in the Red Sea*. Retirado de Israel Defense: <https://www.israeldefense.co.il/en/node/28177>
- Soage, A. B. (2017). What is really behind the Saudi-Iranian cold war? *Instituto Español de Estudios Estratégicos*.
- South Front. (2020). *Military Situation in Yemen on January 28, 2020 (Map Update)*. Retirado de <https://southfront.org/military-situation-in-yemen-on-january-28-2020-map-update/>
- Spencer, R. (2016). *Who are the Alawites?* Retirado de <https://www.telegraph.co.uk/news/2016/04/02/who-are-the-alawites/>
- Suchkov, M. A. (2015). *Russia turns to soft power in the Middle East*. Retirado de <https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2015/04/russia-middle-east-soft-power.html>
- Suez Canal Authority. (2020). *News Suez Canal*. Retirado de <https://www.suezcanal.gov.eg/English/About/SuezCanal/Pages/NewSuezCanal.aspx>
- TesfaNews. (2018). *Eritrea, Russia Foreign Ministers Meets in Sochi*. Retirado de https://www.tesfanews.net/russia-eritrea-foreign-ministers-sochi-meet/amp/?__twitter_impression=true
- The New York Times. (2019). With Guns, Cash and Terrorism, Gulf States Vie for Power in Somalia. *The New York Times*. Retirado de <https://www.nytimes.com/2019/07/22/world/africa/somalia-qatar-uae.html>
- The State Council of the People's Republic of China. (2015). *White Paper - China's Military Strategy*. Retirado de http://english.www.gov.cn/archive/white_paper/2015/05/27/content_281475115610833.htm
- The Washington Post. (2017a). Four Arab nations sever diplomatic ties with Qatar, exposing rift in region. *The Washington Post*. Retirado de https://www.washingtonpost.com/world/four-arab-nations-sever-diplomatic-ties-with-qatar-exposing-rift-in-region/2017/06/05/15ad2284-49b4-11e7-9669-250d0b15f83b_story.html?utm_term=.5877889ffdbf&itid=lk_inline_manual_3

- The Washington Post. (2017b). The Persian Gulf crisis over Qatar, explained. *The Washington Post*. Retirado de <https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2017/06/06/the-persian-gulf-crisis-over-qatar-explained/>
- Tomé, L. (2018). Geopolítica da Rússia de Putin. Não é a União Soviética, mas gostava de ser... *Relações Internacionais*, 69-99.
- Tomé, L. (2019). Espaço “Indo-Pacífico”: o Fator China e Motivações Geopolíticas. *Nação e Defesa*, N° 151, 66-100.
- Tristram, P. (2019). *Twelver Shiites and the Cult of Martyrdom*. Retirado de <https://www.thoughtco.com/twelver-shiites-or-ithna-ahariyah-2353010>
- Trotta, D. (2011). *Cost of war at least \$3.7 trillion and counting*. Retirado de <https://www.reuters.com/article/us-usa-war-idUSTRE75S25320110629>
- Vakil, S. (2019). *Middle East Perceptions Of An America Adrift*. Retirado de <https://www.hoover.org/research/middle-east-perceptions-america-adrift>
- Wahab, S. A. (2019). *What is Qatar’s Relationship with the Islah Party in Yemen?* Retirado de <https://eeradicalization.com/what-is-qatars-relationship-with-the-islah-party-in-yemen/>
- Washington Examiner. (2014). *A look at Zaydi Shiites and Houthi rebels in Yemen*. Retirado de <https://www.washingtonexaminer.com/a-look-at-zaydi-shiites-and-houthi-rebels-in-yemen>
- Wood, C. (2018). *A focal point of money, oil and power*. Retirado de <https://www.the-trumpet.com/17645-Bab-el-Mamdeb-The-gate-of-tears>
- World Atlas. (2018). *Where Is The Horn Of Africa?* Retirado de <https://www.worldatlas.com/articles/where-is-the-horn-of-africa.html>
- Zaouaq, K. (2018). *Bab El-Mandeb Strait: a Threatened Strategic Passage*. Retirado de https://www.researchgate.net/publication/327058303_Bab_El-Mandeb_Strait_a_Threatened_Strategic_Passage
- Zilberman, B., & Shaker, R. (2018). *Russia and Egypt are Growing Closer*. Retirado de <https://www.the-american-interest.com/2018/06/06/russia-and-egypt-are-growing-closer/>

A GEOPOLITICAL ANALYSIS OF THE HORN OF AFRICA

UMA ANÁLISE GEOPOLÍTICA DO CORNO DE ÁFRICA

António Manuel Gonçalves Alexandre

Captain in the Portuguese Navy
Coordinator of the Navy Educational Area of the Military University Institute (IUM)
Researcher at the IUM Research and Development Centre (1449-027 Lisbon)
1449-027 Lisbon
alexandre.amg@ium.pt

Abstract

The number of foreign military missions in the Horn of Africa has increased substantially since 2001 and particularly over the past decade. The most visible aspect of this militarisation is the number of naval forces deployed in the region and the proliferation of military facilities in the coastal areas surrounding the Bab el-Mandeb Strait, the Red Sea, and the Gulf of Aden. Over recent years, the conflict in Yemen has been an important focus of regional instability, and the likelihood of a military conflict between the blocs that support the opposing factions increased sharply in the second half of 2019. The aim of this article is to analyse the current geopolitical disputes in the Horn of Africa, where the US has a strong presence, as do other prominent regional players such as Saudi Arabia and Iran. However, other powers, including China, Russia, Qatar, Israel, Egypt, the United Arab Emirates and Turkey, have been preparing to strengthen their presence in the region. This study identified relevant geopolitical disputes that can increase the risk of a military conflict between global and regional powers in the Horn of Africa.

Keywords: Horn of Africa, Bab el-Mandeb Strait, Red Sea, Gulf of Aden, Yemen conflict.

Resumo

A região do Corno de África tem vindo a assistir a um aumento substancial no número de missões militares estrangeiras desde 2001, com particular relevo para a última década. O aspeto mais visível dessa militarização é o número de forças navais destacadas na região e a proliferação de instalações militares em áreas do litoral em redor do Estreito de Bab el-Mandeb, no Mar Vermelho e no Golfo de Áden. O conflito no Iémen tem sido nos últimos anos um relevante foco de instabilidade regional e no segundo semestre de 2019 a possibilidade de um confronto militar aberto entre os blocos que apoiam as fações oponentes subiu francamente. Pretende-se com este artigo analisar as disputas geopolíticas em curso no

How to cite this article: Alexandre, A. M. G. (2020). A Geopolitical Analysis of the Horn of Africa. *Revista de Ciências Militares [Portuguese Journal of Military Sciences]*, November, VIII(1), 45-72. Retrieved from https://www.ium.pt/?page_id=5714

Corno de África. Os EUA mantêm uma presença forte e além de atores regionais de relevo, como a Arábia Saudita e o Irão, outras potências, incluindo a China, a Rússia, o Qatar, Israel, o Egito, os Emirados Árabes Unidos e a Turquia, têm vindo a posicionar-se para reforçarem a sua presença nesta região. Os resultados evidenciam a existência de relevantes disputas geopolíticas no Corno de África ao nível das potências globais e regionais, que podem elevar o risco de um conflito militar.

Palavras-Chave: *Corno de África, Estreito de Bab el-Mandeb, Mar Vermelho, Golfo de Áden, conflito no Iémen.*

1. INTRODUCTION

The Horn of Africa is the name given to the peninsula located in the northeastern corner of the African continent. It is bounded by the Red Sea and the Gulf of Aden to the north and comprises four countries: Eritrea, Djibouti, Ethiopia and Somalia (Figure 1) (Melvin, 2019).



Figure 1 – Horn of Africa

Source: World Atlas (2018).

The region includes the Bab el-Mandeb Strait, which links the Red Sea to the Indian Ocean and is one of four critical chokepoints¹ for the international oil trade (Figure 2) (Cunningham, 2018). The other three are the Strait of Hormuz, the Strait of Malacca and the Suez Canal (Cunningham, 2018).

¹ Marine areas of high geostrategic and geoeconomic value that cause natural maritime traffic congestion through major waterways (Popescu, 2016).



Figure 2 – Arabian Peninsula chokepoints and SUMED oil pipeline
 Source: EIA (2019).

Figure 3 shows the volumes of oil and oil products that transited through the main international sea lanes in 2016, which confirm the relevance of the Bab el-Mandeb Strait.

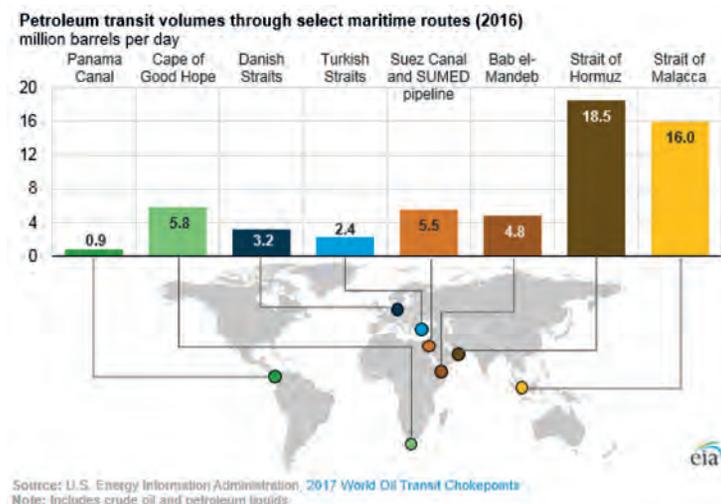


Figure 3 – Petroleum transit volumes through the most relevant chokepoints in 2016
 Source: EIA (2017).

This strait is also vital for global food security. A 2017 Chatham House report lists 14 chokepoints of systemic importance for the global food trade, eight of which are maritime. The Strait of Bab el-Mandeb is one of those chokepoints (Bailey & Wellesley, 2017).

On the other hand, the Yemen conflict has aggravated tensions in a region that has already been scourged by maritime piracy, intense terrorist mobilisation, arms trafficking

and a constant influx of refugees from Africa to Yemen, among other phenomena (Al Maashi, 2017). These events have been going on for over five years and have led to an unprecedented humanitarian crisis that has already killed more than 10,000 people and left millions displaced, which, in turn, has contributed to the sharp increase in the global number of refugees.

The presence of violent extremist organizations linked to global jihadist groups in the Bab el-Mandeb Strait and its adjacent waters also raises security concerns. Even though no terrorist attacks have occurred in these waters over recent years, al-Qaeda in the Arabian Peninsula (AQAP) controls a large strip of Yemeni territory, and a minor offshoot of ISIS (the acronym for Islamic State of Iraq and Syria) has been active in the region, as Figure 4 shows.

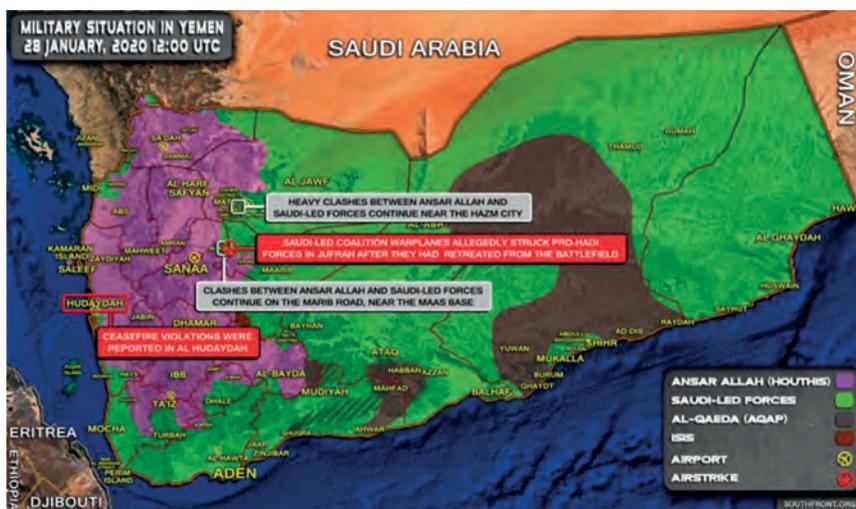


Figure 4 – Military situation in Yemen in January 2020
Source: South Front (2020).

As maritime shipping represents approximately 90% of all goods transported worldwide, attacks on chokepoints are a serious threat to international trade (Potheary, 2016). The Bab el-Mandeb Strait is no exception. Almost all maritime trade between Europe and Asia goes through this narrow waterway. If security in the region is compromised, shipping companies will be forced to use alternative routes to ship their products from Europe to Asia and abandon the Red Sea, which would be costly (circumnavigating the African continent via the Cape of Good Hope would add at least 3,000 nautical miles to the journey), or accept the increased risk when their ships travel through the strait (Potheary, 2016).

In addition to the economic and security risks for shipping companies, there are other risks which relate to the fact that even the military naval units deployed in the region cannot defend against unforeseen attacks from land, such as missiles launched from the coast of Yemen (in October 2016, missiles were fired at two US navy vessels, the *USS Mason* and the *USS Ponce*) or fast boats with explosive payloads, which are difficult to detect and intercept in an area where warships have extremely low manoeuvrability (Potheary, 2016).

In addition to the various regional actors, the US maintains a relevant military presence in the region and several other powers, including China, Russia, Israel and Turkey, have been preparing to strengthen their presence in the areas adjacent to the Bab el-Mandeb Strait (Aljamra, 2019).

This study will be delimited in terms of content to State actors, both global (USA, China and Russia) and regional (Saudi Arabia, Iran, UAE, Egypt, Israel, Qatar and Turkey); in terms of space, it will examine the Bab el-Mandeb Strait and the waters surrounding the Horn of Africa (particularly the Red Sea and the Gulf of Aden); in terms of time, the study will cover the period from 2015 (the year the Yemeni conflict broke out) to the present day.

This work aims to show that, given its importance to international shipping and to the energy trade in particular, and, even more importantly, to the trade routes that link Asia to Europe, the Horn of Africa region (and its adjacent waters) is an important theatre of geopolitical rivalry and power posturing by various global and regional powers.

2. HISTORICAL BACKGROUND

When the Suez Canal opened in 1869, it brought Europe and South East Asia closer and the Strait of Bab El-Mandeb became even more relevant. Merchant ships were now able to cross directly from the Red Sea to the Mediterranean Sea, which cut the distance from Asian ports to European ports by up to two thirds. The Bab El-Mandeb Strait has become one of the world's most important sea-lanes. One reason for this is that its width and depth allow ships of different types and dimensions (especially those with deeper drafts) to cross in opposite directions at the same time (Wood, 2018).

Although the Horn of Africa was once an active theatre of competition between the US and the Soviet Union, after the Cold War, and especially after the costly Battle of Mogadishu² in 1993, the international community generally lost interest in the region. However, since the late 1990s, organized crime networks, terrorism, maritime piracy and territorial disputes have become a threat to international trade ships travelling through the Red Sea, the Strait of Bab El-Mandeb and the Gulf of Aden. In fact, although the crossing from the Gulf of Aden to the Red Sea has remained open, since the turn of the 20th century (and especially over the last few years) these sources of insecurity have been compounded by the presence of state actors competing fiercely amongst themselves. The following chapters will address these disputes.

The evolution of the security situation since the onset of the 21st century and the high geostrategic and geoeconomic value of the region have drawn the attention of several powers, who are engaged in a race to build military bases. Djibouti, a nation with less than one million inhabitants, and that only became independent in 1977, currently has more foreign military bases than any other country in the world. This includes bases from the US (2002), Japan (2011), Italy (2012) and China (2017), in addition to a French naval base, which it

² In December 1992, after the toppling of President Siad Barre (1991), an international taskforce was set up to disarm the opposing clans and ensure the delivery of humanitarian aid to the population. In March 1993, the UN Security Council sanctioned a peace enforcement operation. Aidid's party, the Somali National Alliance (SNA), became a problem for the international community as it frequently ambushed the international forces to loot relief supplies. The main goal of the UN force was to put an end to the actions of the SNA. A sixth attempt to capture General Aidid took place on 3 October 1993 in Mogadishu. The mission failed and many US soldiers were killed (Alvarenga, 2008).

has hosted for several years, and smaller facilities from other States (Safak, 2019).

Over the last decade, several countries have made significant investments in various ports in the Horn of Africa, often after signing trade agreements in return for establishing military bases (such as China in Djibouti, the UAE in Berbera, Somaliland, and Turkey in Mogadishu, Somalia). Figure 5 shows the military forces in the Horn of Africa region in 2019 (Melvin, 2019).

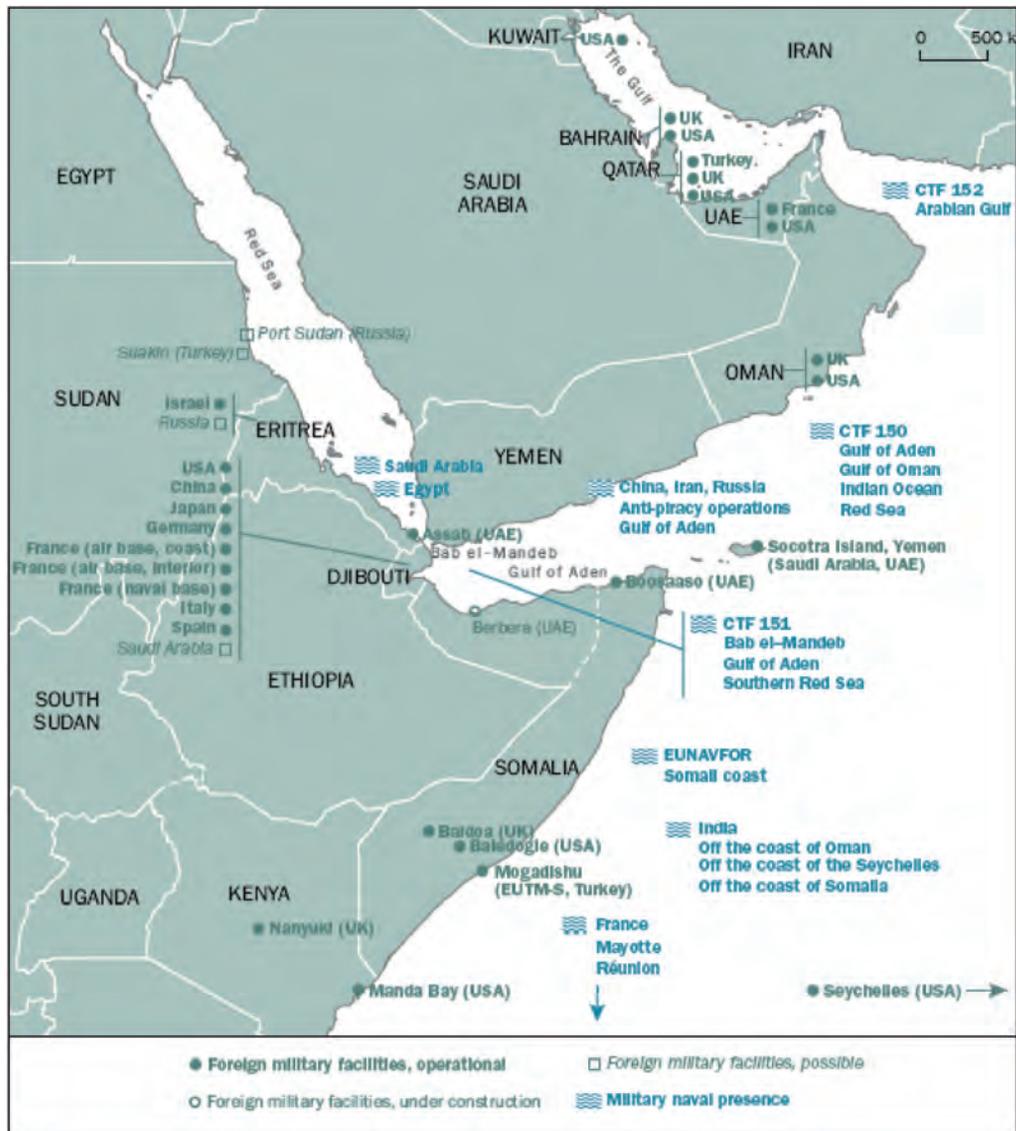


Figure 5 – International military bases and forces in the Horn of Africa in 2019

Source: Melvin (2019).

The growing number of foreign military bases (both built and planned) and the constant presence of military personnel of various nationalities in the nations of the Horn of Africa, particularly Djibouti, highlights the security, economic and regional geopolitical relevance of the Bab el-Mandeb Strait and of the south coast of the Red Sea and the Gulf of Aden (Safak, 2019).

3. GEOPOLITICAL FACTORS

Nogueira (2011, pp. 300-303) calls for geopolitical studies that address “factors that are not purely geographic”, which he considers essential to gain “a more holistic understanding of the relationship between societies and their environment”. He lists some of these non-geographic factors (which include history, temperament, language, religion, and forms of social organization) alongside traditional geographical factors (location, size, climate, geographical features, resources, and type of state), which he refers to as “structural factors”. These structural factors are compounded by political, economic, military and social factors, or “contextual factors”.

This chapter addresses these political, economic and military factors, as they appear to be the most important to assess the current geopolitical and geostrategic situation in the Horn of Africa and its adjacent waters, as well as to predict how it will develop.

3.1. Global powers

This section examines the US, a superpower that has had a hegemonic presence throughout the Middle East (ME) and surrounding waters; China, a (re)emerging power that has been preparing to challenge the dominance of the US and return to a region where it had a strong presence centuries ago; and Russia, a revisionist power that is attempting to reclaim the status it had during the Cold War (when it was still the Soviet Union).

3.1.1. United States of America

After over a decade and a half of costly, inconclusive and seemingly “endless” wars (in Iraq, Afghanistan and, more recently, Syria), the US policy for the ME has been thoroughly analysed, especially within the US. There is little consensus on the matter, and especially on how to compete with emerging powers like Russia and China. President Donald Trump was not the first to call for the withdrawal of US forces from the ME. His predecessor, President Barack Obama, also believed that after years of intense strategic investment in the ME, the US needed to reduce its involvement in the region. In fact, public support for continued military engagement in Iraq and Afghanistan has been declining for several years (Edelman, 2019).

There have been calls for reducing and limiting American commitments in the region from both the Democratic and Republican parties. Some claim that the American people are “war-weary” and tired of an inconclusive involvement that seems to have done little to improve the region, and that there are as many (or more) radical jihadists now as there were

at the beginning of the century. Others argue that the US has created more chaos that it has prevented, and that addressing the region's many challenges (lack of democracy, gender inequality, lack of resources, among others) is beyond its ability (Edelman, 2019).

Vakil (2019) makes a similar point, stating that there is a widespread perception that the US may be preparing to leave the ME, and that this perception is based both on President Barack Obama's "leading from behind" policy and on President Donald Trump's "America first" policy, which reflects his views about the high costs of US-sponsored wars in the region³. Washington's policies for the ME have led to violent protracted state-building processes in Iraq and Afghanistan, which depleted US resources⁴, eroded public support, and led to the emergence of ISIS and its radical brand of terror (Vakil, 2019).

In economic terms, in the global order that emerged out of World War II, the North American policymakers considered the Middle East's energy resources a vital interest for themselves and for their allies in Europe and Asia. In 1980, President Jimmy Carter formally acknowledged the importance of preventing an external hostile power from gaining control over the region. His successors tried to prevent not only foreign powers but also any regional power from gaining hegemony in the region (Edelman, 2019).

However, over the last decade, the technological revolution in the energy sector (hydraulic fracturing, slant drilling, etc.) has enabled the US to exploit limited oil and natural gas (shale gas) reserves and become self-sufficient enough to begin exporting. Those in favour of cutting costs saw this as an excellent opportunity for the US to free itself from its commitments, as it no longer had a vital need for the ME's energy resources.

China's rise and Russia's revisionist ambitions pose a major challenge to the US inasmuch as both countries have been developing military capabilities that could threaten the US as the world's leading military power. Against this background, the US military base in Djibouti (an operational base built immediately after September 11 to target Al-Qaeda in Yemen and Somalia during the "War on Terror") has become increasingly relevant, not only because it is the only permanent US naval base in Africa but also due to its geostrategic location in the middle of the Bab el-Mandeb Strait. However, as Figure 6 shows, in addition to the base in Djibouti, the US maintains significant military forces in the Persian Gulf, which enable it to block China and Russia's ambitions in the region.

³ Put it terms of human costs, about 224,000 to 258,000 people lost their lives as a direct result of these wars, including 125,000 civilians in Iraq. Many more died indirectly due to lack of drinking water, lack of medical care and malnutrition. At least 365,000 people were injured and 7.8 million were displaced (Trotta, 2011).

⁴ A report from the Watson Institute at Brown University issued in November 2018 predicts that, by the end of 2019, the US will have spent about \$5.9 trillion on the "war on terror". This includes direct spending and obligations for future spending on post-9/11 war veterans (Crawford, 2018).



Figure 6 – US military forces in the Persian Gulf

Source: Hughes (2016).

3.1.2. China

According to Tomé (2019, p.72), “China’s rise has been one of the major changes in the global power structure over recent decades”. Thanks to this “resurgence”, China has been gaining ground on the other major powers and its “comprehensive national power” is beginning to rival that of the only global superpower, the US. Although the rhetoric coming out of Beijing is that the “Chinese military capabilities are purely defensive”, several initiatives over recent years have increased “concerns” from other actors (Tomé, 2019, p.79).

One example of this are China’s efforts to project power in the Indian Ocean, the motives for which are becoming increasingly clearer: to sustain its military forces in the Indian Ocean, China needs access to facilities at certain strategic locations⁵; on the other hand, Chinese leaders are rightly concerned about multiple risks and threats in the region, including the possibility of the United States disrupting Chinese supply lines in the event of a war (Cooper, 2018).

Thus, in political terms, China’s new military base in Djibouti can be considered its first power projection infrastructure, and its aim is to protect China’s national interests and act as a counterbalance to other relevant actors in the Indian Ocean, including the US (Jash,

⁵ On 26 November 2015, Beijing confirmed its plans to build China’s first foreign naval military base in Djibouti, calling it an important step in the country’s strategic military development. On that occasion, Hong Lei, the spokesperson for the Chinese Ministry of Foreign Affairs, reiterated Beijing’s intentions to play a more active role in ensuring regional peace and stability: “The construction of the relevant facilities will help China’s navy and army further participate in UN peacekeeping operations, carry out escort missions in the waters near Somalia and the Gulf of Aden, and provide humanitarian assistance” (Jash, 2015).

2015). This measure reflects the Chinese ambition that was once known as the “String of Pearls” – building naval bases in order to protect sea lines of communication, especially near chokepoints. However, this is a strategic change for China, whose 2015 White Paper on Defence states that “the traditional mentality that land outweighs the sea must be abandoned, and great importance has to be attached to managing the seas and oceans and protecting maritime rights and interests” (The State Council of the People’s Republic of China, 2015).

From an economic perspective, the Indian Ocean’s importance stems from its crucial sea lanes, which form a strategic trade corridor. More than 80% of the world’s maritime oil trade goes through the Indian Ocean chokepoints (the straits of Ormuz, Malacca and Bab el-Mandeb). The Chinese economy depends on these trade routes, which are absolutely vital to deliver both the energy imports that Beijing needs and the products it exports. Naturally, the Chinese government wishes to ensure security along these sea lines of communication in order to protect its economic interests, particularly those related to the implementation of its most ambitious project, the Belt and Road Initiative (BRI). To do so, it needs to strengthen its presence and enhance its military activities by building bases and becoming a key player in the region (Jash, 2015).

In military terms, the Djibouti base provides China the ability to respond to threats to freedom of navigation along the entire Arabian Peninsula coast (and not only the Bab el-Mandeb Strait), which has long been under US control. Perhaps more importantly, the military base in Djibouti will enable Beijing to expand and sustain its sea denial⁶ capabilities, such as deploying submarines across the Indian Ocean and strategic anti-access/area denial resources (A2/AD), which essentially consist of creating a layer of defence in depth around the area to be protected, preventing or at least making it difficult for potential attackers to approach (Jash, 2015).

3.1.3. Russia

Tomé (2018. p.92) states that “the ambition to restore its sphere of influence is a priority for Putin’s Russia” and that “certain practices” are proof of “Russia’s expansionist behaviour”. The Horn of Africa is simply another region where this posture has manifested itself, as the section below will demonstrate.

In political terms, Russia (then the Soviet Union) has recognised the geostrategic importance of the Gulf of Aden since the establishment of South Yemen in 1967. During the 1970s, it used its alliance with South Yemen to build a naval base in Aden and facilities on the island of Socotra. Moscow lost those facilities with the unification of Yemen in 1990, which coincided with the Russian withdrawal of forces and progressive detachment from the ME since 1991 (Grygiel, 2019).

Russia’s ambitions of having (again) a naval base close to the Bab el-Mandeb Strait date back to 2009. Later, in August 2017, the former commander-in-chief of the Russian Navy Feliks Gromov

⁶ Conceptually, sea denial consists in preventing an opponent from using a specific area of the sea for a given period of time. Therefore, this Chinese military base is all the more relevant because it allows Beijing to expand its naval capabilities by preventing rival powers from using certain areas of the sea (Jash, 2015).

stated that establishing a Russian naval base near the Gulf of Aden trade routes was crucial. Not long after, in what appeared to be a concerted effort, the Institute of Oriental Studies in Moscow described the island of Socotra in Yemen as the ideal site to build that base (Ramani, 2018).

Moscow has been developing a policy of “strategic nonalignment”⁷ in Yemen, which can be explained by its material interests in the Gulf of Aden, its aspirations of projecting soft power in the ME through the international television channel Russian Today (RT) and its version in Arabic, RT Arabic, which is already one of the three largest TV networks in the region (Suchkov, 2015), and the desire to balance the conflicting interests of the other powers in the region. By building bridges with the most influential regional actors in Yemen and showing its ability to maintain good relations with the main opposing factions, Russia is attempting to expand its influence over the conflict resolution process (Ramani, 2019).

On the other hand, Moscow has used the US’s hesitation to its advantage, making approaches to Egypt, a traditional US ally in the region. In August 2017, after the Trump administration cut its economic and military aid to Cairo due to the country’s violations of human rights, democracy and the rule of law, Russia quickly moved to fill the void left by the US, signing several arms sales agreements, including the sale of 50 MiG-29 fighter aircraft and 46 helicopters (the naval version of the Kamov Ka-52 Alligator) for use in the two Mistral-class amphibious assault ships that Cairo acquired from France in September 2015 (Zilberman & Shaker, 2018). Moscow has also attempted a rapprochement to Saudi Arabia, another of Washington’s traditional allies, and even proposed the creation of an organization similar to the Organization for Security and Cooperation in Europe for the Persian Gulf, an old idea that it revisited in July 2019 (Belenkaya, 2019).

In economic terms, during a meeting on 31 August 2018, in Sochi, the Russian Minister of Foreign Affairs Sergei Lavrov announced Moscow’s plans to establish a logistics centre in Eritrea to increase the volume of agricultural and mineral products transiting through the Red Sea (TesfaNews, 2018). The country has also explored the possibility of building a naval base in Somaliland, which would provide it access to the important commercial port of Berbera (Berg & Meester, 2018).

In military terms, by following a strategy of neutrality in Yemen, Russia aims to guarantee access to a military base in the Gulf of Aden, to improve its reputation in the ME and to strengthen its relationship with key regional partners. Once the country gains access to a base in Yemen, building a naval base in Somaliland would allow it to link the Horn of Africa (North Somalia) to the Arabian Peninsula (South West Yemen) (Ramani, 2018).

3.2. Regional powers

This subchapter will describe the most influential powers in the region. Saudi Arabia and Iran compete for supremacy in the region and support opposing factions in the Yemen

⁷ To broaden its cooperation with Iran, Russia has defended Tehran against accusations of supplying ballistic missiles to the Houthis. In December 2018, it blocked a US-sponsored draft UN Security Council resolution condemning Iran’s support to the rebels. To appease to Saudi Arabia, the US supported Hadi as the legitimate President of Yemen, on the condition that he be recognized as such by the United Nations, and criticized the Houthi radicalization that followed the assassination of former President Saleh, denouncing the Houthi missile strikes on oil tankers travelling through the Bab el-Mandeb strait (Ramani, 2019).

conflict, which Soage (2017, p.2) called the “new Middle East Cold War”. The UAE and Egypt are Riyadh’s allies in the Yemen conflict, and Israel, Qatar and Turkey play an increasingly larger role in the alliances (formal and otherwise) that have emerged in the Horn of Africa and its surrounding waters.

3.2.1. Saudi Arabia

In political terms, the reforms implemented by Crown Prince Muhammad bin Salman since 2017 under the “2030 vision” banner focus almost exclusively on reducing the country’s dependence on oil and on developing a productivity-driven economy (Soage, 2017, p.13). Paradoxically, these reforms do nothing to give voice to the population or to their problems, and political activists, women’s rights advocates, journalists and religious leaders (among others groups of citizens) are often persecuted (El Yaakoubi, 2018).

However, Riyadh has been attempting to extend its influence in the region through at least two major diplomatic initiatives: the signing in of the historic peace agreement between former enemies Ethiopia and Eritrea in September 2018, in Jeddah, a port city on the Red Sea, and the establishment of an Arab coalition to promote stability in Yemen and support the government of President Abd-Rabbuh Mansour Hadi. Its goals are to secure its south border, to contain Iran’s expansionist ambitions, to combat terrorist threats and to ensure security in the region. Finally, Saudi Arabia has attempted to isolate Qatar with the support of the UAE (and later of Bahrain and Egypt) since both countries became rivals in 2017. The four states issued joint statements accusing Qatar of supporting terrorist groups and cut all land, sea and air links to the country as a response (The Washington Post, 2017a).

In economic terms, Saudi Arabia has the world’s second largest oil reserve and sixth largest natural gas reserve. This sector represents approximately 70% of government revenue (Ratner, 2018). On the other hand, Saudi Arabia has long used the considerable financial resources it has amassed from its oil exports as a tool of its foreign policy in the region. To achieve its economic goals in the Horn of Africa, it has made significant investments on food production and regional trade, as well as on ensuring strategic objectives such as denying Iran access to ports along one of the region’s main supply lines (Berg & Meester, 2018).

In military terms, Saudi Arabia leads the Arab coalition against the Houthis in Yemen. In addition to carrying out air raids against rebel positions and placing an embargo on merchant ships docking in ports under its control, it has deployed ground forces to support President Hadi’s forces, mainly in South Yemen. Finally, Saudi Arabia has finalised an agreement to build a military base in Djibouti, which will enable it to project more power (Berg & Meester, 2018).

3.2.2. Iran

In political terms, the ideology promoted by Iran encourages an “Islamic awakening” that is not necessarily based on the Khomeinist principle of *Wilayat al-Faqih*, a Shiite Islamic system of government where the clergy has precedence over the State (Addadh, 2019), but which can be adapted to the specific conditions of different countries. This pleases many Muslims (not only Persians) because it focuses on people and gives them a more active voice

in many decisions that affect them. Moreover, Iran's traditional rhetoric of resistance against Israel and the USA is echoed in the streets of many Arab countries, whose populations have always looked to those countries with suspicion, and even removes some legitimacy from Riyadh, Washington's traditional ally (Soage, 2017, p.13).

On the other hand, Tehran can project its influence through proxy forces: the Twelvers (in Lebanon and Iraq), a school that considers the Twelve Imams to be the only legitimate successors of Prophet Muhammad, from Ali ibn Abu Talib (600-661 CE) to Muhammad ibn Hassan (869 CE-present), the twelfth imam who they believe will one day rise to bring peace and justice to the world and become humanity's saviour (Tristram, 2019); the Alawis (in Syria), a Shiite branch that reveres Ali ibn Abi Talib, cousin and son-in-law of the prophet Muhammad and the first imam of the Twelver school (Spencer, 2016); the Zaydis (in Yemen), a Shiite school that takes the name of Zayd b. Ali, the great-grandson of Imam Ali, which is distinct from the majority Shiite branch and rejects the doctrine that only Ali's descendants are eligible for the Imamate (Washington Examiner, 2014). Furthermore, the Iranian leaders make a point of supporting Sunni Muslims, particularly in Palestine, and of denouncing Takfiri groups (a radical, fundamentalist ideology preached by ultra-orthodox Islamists against moderate Arabs and Shiites), including ISIS, as part of a Western ploy to tarnish the reputation of Islam (Soage, 2017, p. 14).

In military terms, Iran has supported the Houthi movement in Yemen against the forces of the Mansur Hadi government as part of a broader military strategy through which Tehran aims to dominate the region from the Strait of Hormuz to the Red Sea, including the Strait of Bab el-Mandeb (Zaouaq, 2018).

In economic terms, Iran is one of the region's leading exporters of hydrocarbons and the country aims to achieve regional hegemony by controlling two straits which are absolutely vital for international shipping (and particularly for the energy trade): the Bab el-Mandeb and Hormuz straits. The overwhelming majority of Iran's exports, which are essential for the country's economic development, transit through the Strait of Strait of Hormuz (Ratner, 2018).

3.2.3. Egypt

In political terms, Egypt aims to strengthen regional cooperation on maritime affairs to respond to a growing number of multidimensional challenges. To that end, in September 2019, Egyptian warships and Special Forces participated in the Red Wave II exercise in Saudi territorial waters alongside naval units and Special Forces from Jordan, Djibouti, Sudan and Yemen. Egypt had already participated in the Red Wave I exercise in December 2018, also organized by Saudi Arabia (Khan, 2019). The construction of new naval bases, and especially of the Ras Banas base in the south-east of the country, in the middle of the Red Sea, and the creation of the Southern Fleet Command, are also part of its strategy (Khan, 2019). Cairo has also intensified its naval activity in the Red Sea to support the Arab coalition in Yemen (Mahmood, 2019). To that end, since May 2015, it has four warships deployed in the Bab el-Mandeb Strait (Shay, 2017).

With regards to Egypt's regional allies and enemies, in addition to cooperating with Saudi Arabia, the country has enhanced its cooperation with Israel. However, recently discovered

energy resources have led both States to compete for offshore natural gas in the eastern Mediterranean. On the other hand, Egypt has been distancing itself from Turkey, mainly due to Ankara's support to the Muslim Brotherhood (MB) (Khan, 2019). However, it has also been turning away from its traditional ally, the US, to strengthen ties with Russia. In May 2018, Egypt and Russia signed an agreement in which Moscow committed to establishing a Russian Industrial Zone in the Suez Canal Economic Zone. Egypt expects this project to attract up to \$70 billion in investment and create 35,000 jobs (Zilberman & Shaker, 2018).

In military terms, Egypt possesses the most robust armed forces in the Arab world (Deutsche Welle, 2019) and has invested in acquiring naval assets to modernise and expand its naval capabilities. The new acquisitions include two French-made amphibious assault ships (Mistral class), four German-made Type 209 submarines, six MEKO A-200 frigates, also German, and one French FREMM frigate (Khan, 2019).

In economic terms, ensuring maritime security in the Bab el-Mandeb Strait and the Red Sea is crucial for Egypt, as the country depends on regular maritime traffic through these areas for its Suez Canal revenues. The Egyptian authorities expect the current \$5.3 billion in revenues to reach \$13.2 billion by 2023 (Suez Canal Authority, 2020).

3.2.4. United Arab Emirates

Al Maashi (2017, p.47) states that “within the geographic strategic area that surrounds the Strait of Bab Al-Mandab, there are two strategic naval fringes”. The first runs from the northwest coast of Yemen to the port of Do'bab, adjacent to the strait, and extends to the opposite East African coast, from the port of Massawa (Eritrea) to the port of Djibouti. The second starts in the Gulf of Aden, runs along the southern coast of Yemen and the northern coast of Somalia from the port of Berbera to the port of Bosasso (Puntland).

According to Ardemagni (2018, p.7), in political terms, the UAE is one of the most active ME actors in the “Aden regional security complex” and is able to project influence on both naval fringes. According to Al Maashi (2017, p.54), this is largely due to the Yemen conflict, which he considers the “main driving force behind the UAE's interests [in the region]”. The country's priorities can be divided into four areas: counter-terrorism operations against al-Qaeda; stabilising the areas liberated from Houthi militias and Saleh's forces; training Yemeni government forces; and establishing the UAE as an economic centre of reference in the region.

In economic terms, Abu Dhabi has an ambitious “strategy of building a chain of ports” from South Yemen to the Horn of Africa, a plan that has some similarities to the Chinese BRI. The Dubai Ports World (DP World) initiative, widely considered an important instrument of the UAE' foreign policy (Berg & Meester, 2018), has won tenders to manage several commercial ports in East Africa: Djibouti, Berbera, Bosasso, Kismayo and Barawe (South Somalia).

In military terms, the UAE withdrew its forces from Djibouti shortly after the onset of the Yemen war and moved them to Assab, Eritrea, where it now holds a 30-year lease for military use of the port (Berg & Meester, 2018). The country is currently building another base in Berbera, without formal authorisation from the Federal Government of Somalia, which will become Abu Dhabi's second most important military outpost in East Africa (Ardemagni, 2018). In return for its support to Saudi Arabia and the UAE in the conflict with Qatar,

Eritrea received assistance from Riyadh and Abu Dhabi in the form of oil supplies and help modernising the nation's electrical grid. This has contributed to a further cooling of relations between the Somali Federal Government and the UAE, which had started to deteriorate in 2017, when Somalia opted for neutrality instead of siding with the Persian Gulf monarchies against Qatar in the diplomatic dispute that opposed them (Horseed Media, 2020).

3.2.5. Israel

States hostile to Israel have attempted to establish positions along the routes that run through the southern Gulf of Eilat and the Suez Canal, which may pose a threat to Israeli security (Guzansky & Eran, 2018). According to Melvin (2019, p.10), Israel has held military facilities in Eritrea since 2012 (in the Dahlak archipelago and in Massawa, as well as a listening post in Emba Soira to monitor Tehran's activities in the Red Sea).

In political terms, the Yemen conflict has not been a focus of Israel's national security discourse; however, this posture may change if long-range, high-precision missiles⁸ launched from Houthi-controlled territory are able to reach Israel, or if the rebels gain control over the West Coast of Yemen from North Hodeidah to al-Luhaya (Heistein & Guzanski, 2019).

In military terms, Hezbollah, long considered a strategic threat to Israel, has learned important lessons from its involvement in the Yemen conflict, where it provides training to Houthi operatives and where it is learning to fight States with advanced weapons systems and air superiority. The Hezbollah forces have also seen drones used against hostile air defence batteries, precision missiles launched against critical infrastructures and air defences used against US aircraft. The fact that these experiences, both the successes and the failures, have provided Hezbollah with expertise that it can use in future conflicts with Israel is another cause for concern (Heistein & Guzanski, 2019).

In economic terms, about \$15 billion in goods transit to and from Israel through the Bab el-Mandeb Strait every year, which means that these goods also travel through Houthi-controlled territory. The Houthi militias have shown animosity towards Israel and have the ability to mine the seafloor, launch anti-ship missiles and use surface drones with explosive payloads to threaten maritime traffic to and from Israel (Heistein & Guzanski, 2019). Finally, since Benjamin Netanyahu's tour of East Africa in July 2016, thousands of Israelis have worked in several major economic centres in East Africa, particularly in the trade, agricultural management, and service sectors, and some Israeli companies have a monopoly on various economic activities in several states (Al Jazeera, 2016).

3.2.6. Qatar

According to Rajab (2019) and Wahab (2019), Yemen has witnessed a heated internal dispute between Islamic groups supported by various powers, one of which is Qatar. In political terms, Doha may be using the Al-Islah movement, the political arm of the local MB, to achieve its

⁸ Even though it is unlikely that the Yemeni rebels will be able to develop such advanced missiles (which resemble Iranian models) in the midst of a war, it is far more likely that in only a few years they could acquire these weapons from Iran's Islamic Revolutionary Guard Corps (Heistein & Guzanski, 2019).

goals in Yemen in an attempt to increase its influence on the government and on the Yemeni population. The Al-Ruwiq camp in Marib (central Yemen) is funded by Qatar. This region is a strategic target for the MB's plans to establish an emirate in Yemen (Rajab, 2019).

In military terms, Qatar has competed for regional influence in the Horn of Africa with Saudi Arabia and the UAE, a competition that has spread to Somalia. The recent rapprochement between Somaliland and Puntland (and between the UAE and Saudi Arabia) has been denounced by both the Somali Parliament and President Mohamed Abdullahi Mohamed, who has ties with Qatar and Turkey.

With regards to its regional allies, Turkey took Doha's side in the dispute with Saudi Arabia, the UAE, Bahrain and Egypt after the 2017 Persian Gulf crisis that divided the Arab monarchies. The two countries sealed their alliance when Turkey opened its first ME military base in Qatar in April 2016 (Mourad, 2018). During the crisis, Iran denounced the other monarchies of the Persian Gulf and Egypt for what it called a "siege on Qatar" and declared it would support Doha in that dispute (Al Jazeera, 2017).

In economic terms, Qatar has used Islamic groups to expand its influence in the region and undermine the economic interests of its rivals on the Arabian Peninsula (Wahab, 2019). According to The New York Times (2019), the attack on the port of Bosaso in May 2019 was motivated by Doha's attempt to remove DP World, a UAE-based company, from the port's administration and transfer it to Qatar. Doha and Tehran's economic strategies are also aligned, as both countries share a major gas field in the Persian Gulf (North Field), which accounts for the majority of Qatar's gas production (Iran Times, 2014). In total, Qatar holds the world's third largest gas reserve (CIA, 2019). Qatar's interests in Sudan are also aligned with Turkey's. After the rapprochement between Ankara and Khartoum, Doha agreed to invest \$4 billion on developing and managing the Suakin port (Mourad, 2018).

3.2.7. Turkey

In political terms, Ankara has continued to support the Somali president and has made substantial investments in the country (especially in Mogadishu), including building schools, hospitals and other facilities and creating scholarships for Somalis who wish to attend Turkish universities. The flourishing ties between the two States have allowed Ankara to build its largest foreign embassy in Somalia (Berg & Meester, 2018).

Qatar is one of the countries on Turkey's map of regional allies. The rapprochement between the two countries started in 2017, in the wake of the Persian Gulf crisis, when Saudi Arabia, the UAE, Bahrain and Egypt broke off diplomatic relations with Qatar, accusing it of supporting terrorist groups⁹ (The Washington Post, 2017a). The Ankara government offered political support to Doha during and after the crisis. However, there is another, more profound reason for Turkey's support of Qatar: both defend the vision for the ME Sunni countries that was set in motion by the "Arab Spring". On the opposite side are Saudi

⁹ There are several theories that attempt to explain why the situation has degenerated to such an extreme degree. One reason may have been a statement published on Qatar's official website, which accused the emir of making exculpatory comments about Iran and the Shiite group Hezbollah. Even after Doha denied making any such statements, rather than blaming them on hackers, the Saudi and UAE media continued to report them as fact (The Washington Post, 2017b).

Arabia, the UAE, Bahrain and the current Egyptian government of President al-Sisi (France 24, 2017).

In economic terms, Ankara has taken a cue from other regional actors and attempted to link the construction of military bases to agreements to manage commercial ports. In September 2014, Turkish company Al-Bayrak Group took over the administration of the Mogadishu port (Mourad, 2018). Turkey has also approached Sudan. The US lifted its sanctions on the country in October 2017, and President Erdogan visited Khartoum in December that same year. The two countries signed agreements for the construction of the new Khartoum airport and for the production of cotton, electricity and the construction of grain silos (Berg & Meester, 2018), the most important of which was an agreement granting temporarily rights to the island of Suakin (a former Ottoman port city in northeast Sudan on the Red Sea) to Turkey. In return, Turkey agreed to rebuild the port, including docks for maintenance of civilian and military ships (Mourad, 2018).

In military terms, in September 2017 Ankara gained access to a base in Mogadishu, its largest military base abroad, massively strengthening its presence in East Africa (Berg & Meester, 2018).

4. ANALYSIS OF GEOPOLITICAL INTERACTIONS

This section analyses the potential interests, initiatives and objectives of the global and regional powers covered in this study to identify areas of compromise, areas that may lead to conflict and areas that are likely to lead to conflict, as well as relationships of opposition and collaboration between them.

4.1. Global powers

The visible military presence of global powers in the region is a testament to the international relevance of the Horn of Africa and adjacent waters. The US and China have a robust military presence in Djibouti, and Russia has been developing several initiatives that will enable it to return to a region where it had a foothold during the Cold War as the then Soviet Union. The list below describes the global actors and their key interests, initiatives and objectives in the region:

4.1.1. United States of America

Key interests:

- Combating terrorist groups in Somalia and Yemen;
- Preventing China's rise and neutralising Russia's revisionist ambitions in the West Indian Ocean;
- Supporting the Arab coalition in the Yemen conflict;
- Redefining the role of the US in the ME;
- Preventing any regional power from controlling the Horn of Africa sea lanes.

Most relevant initiatives:

- Establishing a first military base in Africa (in Djibouti);

- Maintaining a strong military presence in Djibouti and the Persian Gulf.

Objectives:

- Winning the “war on terror”;
- Ensuring military hegemony in the West Indian Ocean;
- Isolating Iran and weakening the Houthi rebels in Yemen;
- Ensuring energy security in the Arabian Peninsula sea lanes;
- Gaining a military edge on China and Russia at the top end of the conflict spectrum;
- Refocusing its defence priorities towards East Asia.

4.1.2. China

Key interests:

- Ensuring the security of sea lines of communication in the Indian Ocean and the Red Sea;

- Gaining strategic depth;
- Expanding its naval capabilities in the Indian Ocean and the Red Sea;
- Strengthening ties with its regional ally (Pakistan);
- Reinforcing its military presence in the Indian Ocean and the Red Sea.

Most relevant initiatives:

- Building a military base in Djibouti;
- Managing the Gwadar port (Pakistan).

Objectives:

- Protecting energy imports;
- Protecting the BRI project;
- Gaining reputation as a major power in a strategic region;
- Ensuring tactical advantage in a future conflict;
- Consolidating the transition from continental power to continental and maritime power;
- Acting as a counterbalance for the traditional US influence in the region.

4.1.3. Russia

Key interests:

- Ensuring access to the Port of Aden and the Island of Socotra in Yemen;
- Building a military base in Somaliland;
- Establishing a logistics centre in Eritrea;
- Rehabilitating its reputation as a rigid, authoritarian state;
- Undermining the alliance between the US and the Arab coalition in the Yemen conflict.

Most relevant initiatives:

- Projecting soft power in the Horn of Africa region;
- Adopting a policy of strategic neutrality in Yemen.

Objectives:

- Regaining its status as a key power in the region;
- Expanding its economic interests in the region;

- Creating a regional hub to link the Horn of Africa to the Arabian Peninsula;
- Influencing the resolution of the Yemeni conflict;
- Changing the region's negative perception of Russia;
- Ensuring the balance of power in the region.

4.2. Geopolitical interactions between global powers

The analysis identified areas of compromise, areas of possible conflict and areas of probable conflict, that is, areas that are not expected to lead to conflict in the near future, areas where overarching events may lead to conflict, and areas of latent conflict. Figure 7 briefly illustrates the relationships of collaboration and opposition between the three powers.

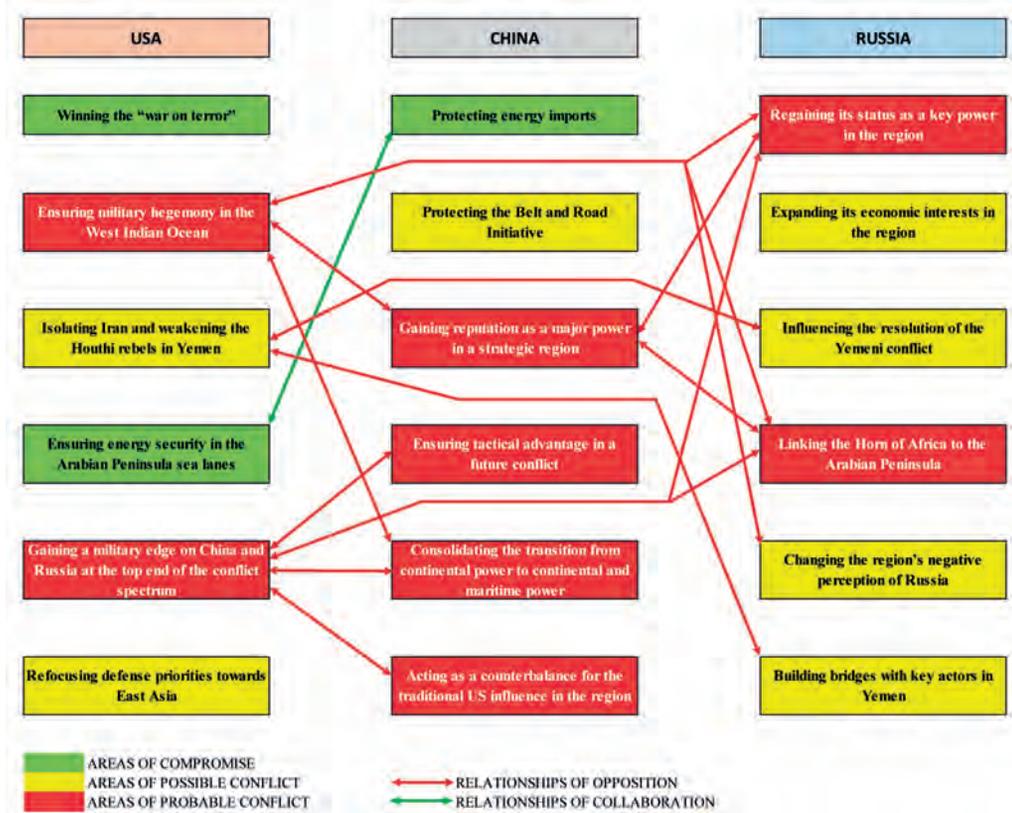


Figure 7 – Geopolitical interactions between global powers

4.3. Regional powers

This section will describe the regional geopolitical rivalries at play in the waters of the Horn of Africa, the most relevant of which is the ongoing competition between Saudi Arabia and Iran. The longstanding disputes between these two ME powers have escalated over recent years as a result of the suspension of diplomatic relations between the Saudis and the Iranians in 2016, after the looting of the Saudi embassy in Tehran by

a mob protesting the execution of prominent Shiite cleric Sheikh Nimr Baqir al-Nimr by Saudi Arabia.

Below are the most relevant interests, initiatives and objectives of the regional actors covered in this study.

4.3.1. Saudi Arabia

Key interests:

- Supporting the Mansour Hadi government in the Yemen conflict;
- Preventing Qatar from gaining access to bases and ports in the Horn of Africa;
- Containing the Iranian presence in the Horn of Africa.

Most relevant initiatives:

- Establishing an Arab coalition to combat the Houthi militias in Yemen;
- Imposing a boycott on Qatar;
- Establishing its first foreign military base in Djibouti.

Objectives:

- Broadening its influence in the region;
- Isolating Qatar;
- Isolating Iran.

4.3.2. Iran

Key interests:

- Projecting its influence in the region through proxy forces;
- Exporting the “Islamic awakening” to States with significant Shiite populations as well as to Saudi Arabia’s oil-rich eastern provinces;
- Supporting the Houthi militias in the Yemen conflict.

Most relevant initiatives:

- Maintaining its rhetoric of opposition to Israel and the US;
- Promoting a revolutionary agenda in the ME;
- Maintaining its support to Sunni communities, particularly in Palestine.

Objectives:

- Obtaining regional hegemony;
- Damaging the reputation of Saudi Arabia in the Muslim world;
- Gaining control over the Bab el-Mandeb Strait.

4.3.3. Egypt

Key interests:

- Playing a key role in ensuring the security of the waters of the Horn of Africa;
- Protecting its Suez Canal revenues;
- Enhancing regional cooperation with traditional allies Saudi Arabia and the UAE, as well as with Israel.

Most relevant initiatives:

- Building the Ras Banas naval base in the Red Sea;
- Acquiring more naval capabilities;
- Maintaining naval forces in the areas adjacent to the Bab el-Mandeb Strait to support the Arab coalition in the Yemen conflict.

Objectives:

- Isolating Iran;
- Isolating Qatar;
- Straightening relations with Russia.

4.3.4. UAE

Key interests:

- Diversifying its economic dependence on hydrocarbon extraction and trade;
- Supporting the Mansour Hadi government in the Yemen conflict;
- Building a “strategic chain of ports” linking South Yemen to the Horn of Africa.

Most relevant initiatives:

- Operating a military base in the coast city of Assab (Eritrea);
- Managing the commercial ports of Berbera (Somaliland) and Bosasso (Puntland);
- Building a military base in Berbera.

Objectives:

- Isolating Iran;
- Isolating Qatar;
- Projecting influence and power in the Horn of Africa region.

4.3.5. Israel

Key interests:

- Preventing attacks from Houthi-controlled territory in Yemen from reaching Israel;
- Preventing Iran from having a standing naval presence in the Gulf of Aden and the Red Sea;

- Preventing Hezbollah from using the combat experience it gained in Yemen to attack Israel.

Most relevant initiatives:

- Monitoring Iran’s activities in the Red Sea and preventing Hezbollah militias from using the expertise it acquired in the Yemen conflict;
- Monitoring the areas under Houthi control in Yemen’s west coast, from North Hodeidah to al-Luhaya;
- Developing initiatives to ensure that Israeli companies maintain their economic monopolies in several East African nations.

Objectives:

- Ensuring Israel’s national security;
- Ensuring the security of the trade ships travelling to and from Israel through the Horn of Africa sea lanes;
- Isolating Iran.

4.3.6. Qatar

Key interests:

- Maintaining an independent foreign policy that opposes Saudi interests;
- Defending the “Arab Spring” vision for the ME Sunni countries;
- Increasing its regional influence in the Horn of Africa.

Most relevant initiatives:

- Forming a block with Turkey and establishing a partnership with Sudan to rebuild the old port city of Suakin;
- Using Islamic groups linked to the MB to expand its influence in the region;
- Undermining the interests of its Arabian Peninsula rivals in the Horn of Africa.

Objectives:

- Maintaining good relations with Turkey;
 - Maintaining its alliance with Somalia;
- Straitening relations with Sudan.

4.3.7. Turkey

Key interests:

- Having a strong military presence in Sudan, including a base on the island of Suakin;
- Defending the “Arab Spring” vision for the ME Sunni countries;
- Maintaining good relations with Qatar.

Most relevant initiatives:

- Straitening relations with Djibouti to eventually establish a new military base there;
- Supporting the President of Somalia and the Somali Central Government;
- Continuing to support Qatar in its dispute with the other Persian Gulf monarchies;

Objectives:

- Maintaining strong ties with Qatar;
- Expanding its regional influence;
- Maintaining close relations with Sudan.

4.4. Geopolitical interactions between regional powers

The above analysis shows that the government of President Hadi in Yemen has the support of a Sunni coalition consisting of Saudi Arabia, the UAE and Egypt. This bloc has interests in common with Israel, as the country wishes to isolate Iran and prevent it from gaining ground in the region. This is not only a matter of national security; it is a way to ensure the security of maritime shipping to and from Israel through the waters of the Horn of Africa.

Iran leads the Shiite bloc and has proxy forces in various parts of the region where Saudi Arabia has interests, from Lebanon to Yemen. Its support to the Houthi militias in Yemen is part of an attempt to gain control over the Bab el-Mandeb Strait, as this would put Tehran in an extremely advantageous position in the region. On the other hand, a military conflict so close to Riyadh’s borders generates fear and uncertainty in its greatest

regional rival, Saudi Arabia, which is in Tehran’s best interest. Finally, Iran wishes to further weaken the Saudi position through an “Islamic awakening” that opposes the rigid reforms implemented by Riyadh in 2017, and which is thus supported by many Muslims. At the same time, Iran has used a constant rhetoric of opposition to the US and Israel, which is welcomed by Shiite Muslims but also by some Sunni Muslims, who continue to look with suspicion to these countries.

The third bloc is formed by Turkey and Qatar, countries with a history of good relations, especially since 2017, when the other Persian Gulf monarchies attempted to isolate Doha for having a foreign policy that ran counter to the interests of Riyadh and Abu Dhabi. Since Turkey gave its political support to Qatar, both countries have maintained and even strengthened their ties, as both defend the vision for the majority of the ME’s Sunni nations that was set in motion during the “Arab Spring”.

Figure 8 identifies the areas of compromise and the areas of possible and probable conflict between the different blocks and / or nations covered in this study, as well as the relationships of collaboration and opposition between them.

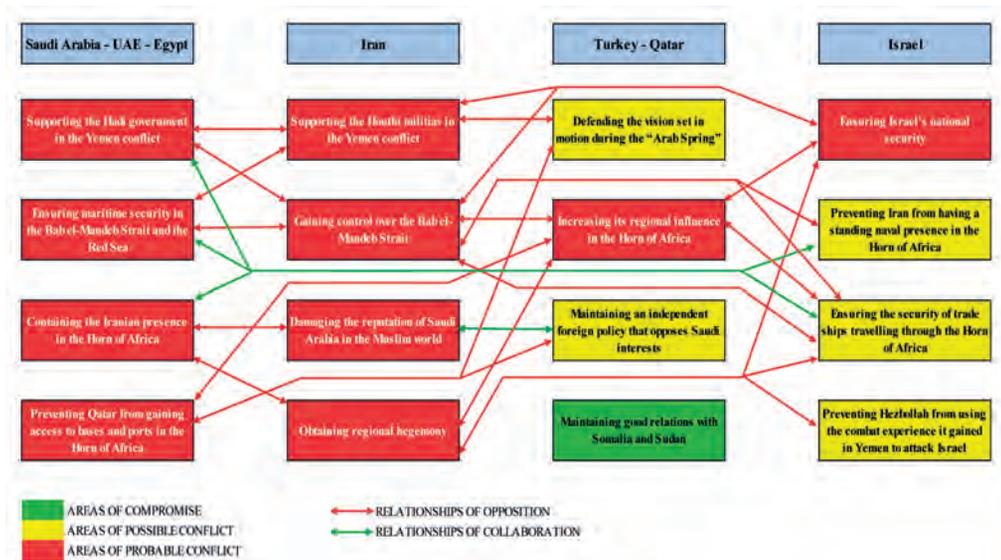


Figure 8 – Geopolitical interactions between regional powers

4.5. Relationships between the different powers

Having analysed the interactions between the global powers and regional powers in the previous subchapters, it was possible to identify relationships of cooperation and conflict between all of them, which Figure 9 summarises.

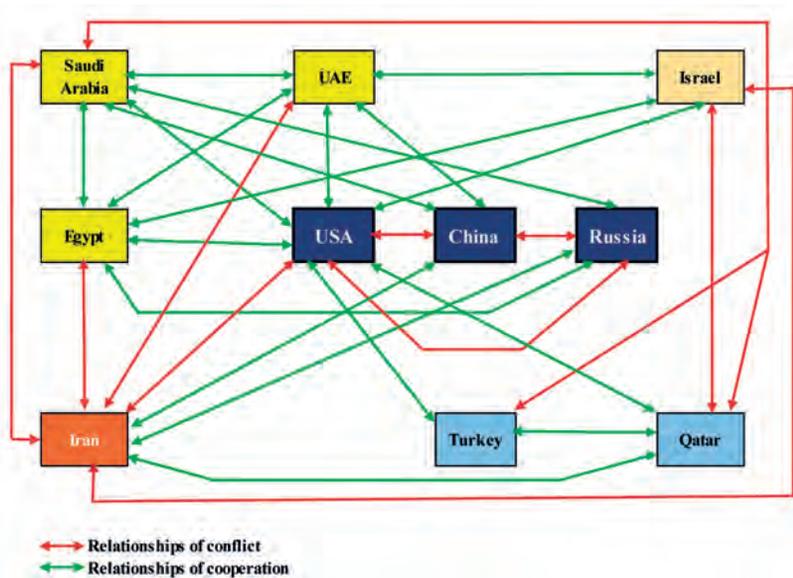


Figure 9 – Relationships between the different powers

5. CONCLUSIONS

Over recent years, the Horn of Africa has become a theatre of competition between global and regional powers. Foreign powers have attempted to consolidate their presence in the region, particularly in African states, in an effort to gain access to distant regions and project power far beyond their natural borders. The involvement of multiple actors with conflicting interests has led to a militarisation of the region. The number of military bases in the Red Sea and the Gulf of Aden has increased and there are plans to build more in the future (some of which are already under construction).

With regards to the global powers, while the US has not yet defined its intentions regarding the role it wishes to play in the ME in the near future, it maintains a robust military presence there to protect its interests in the waters of the Horn of Africa and to counter the growing influence of China, a rising power, and Russia, a revisionist power. Even though it is not directly involved in the Yemeni conflict, it has provided various types of support to the Sunni coalition.

China has been attempting to implement its ambitious BRI project in a strategic region, in order to ensure the security of the critical sea routes it depends on to receive its energy imports and deliver its exports to their destinations, and particularly to Europe. China has maintained its traditional posture of non-interference in matters in which it has no direct interest. Therefore, it has not intervened in the Yemeni conflict, and has no plans to do so unless it poses a threat to the implementation of the BRI.

Russia has relied on its soft power to return to a region it considers strategic and where it once had a presence as the Soviet Union. It has remained neutral in the Yemen conflict and has attempted to open a conversation with all actors and build bridges that will enable it to build military bases in the waters of the Gulf of Aden. It has also attempted to occupy the

spaces that the US has abandoned by strengthening relations with Washington's traditional allies in the region, including with Egypt and Saudi Arabia.

As for the regional powers, their interests are varied and conflicting. This study identified three separate blocks. The Sunni bloc is led by Saudi Arabia. The country has attempted to isolate Iran and prevent it from gaining dominance over a vital region for international shipping, and especially for the energy trade. Iran leads the Shiite bloc and aims to control the Horn of Africa region with the support of its proxy forces, which extend from Lebanon to Yemen and are active in virtually the entire territory of Saudi Arabia. If it gains control over the Bab el-Mandeb Strait, it will be in a privileged position to become the dominant power in the Arabian Peninsula and surrounding waters. The third bloc consists of Turkey and Qatar. Both countries have common interests and defend the vision set in motion in the various "Arab springs", and both wish to extend their influence in the Horn of Africa by building military bases to gain the strategic depth they need to oppose the Sunni coalition. Israel's posture will depend on the actions of Iran and the Houthi militias, but also Hezbollah, in the near future. While it is not directly involved in the Yemen conflict, it supports the Arab coalition and has attempted to expand its regional influence through Israeli companies who hold economic monopolies in several nations of South East Africa.

This study has shown that the Horn of Africa and surrounding waters, which are vital international trade routes, is a theatre of geopolitical competition and power affirmation and projection by both global powers (USA, China and Russia) and regional powers (Saudi Arabia, Iran, UAE, Egypt, Israel, Qatar and Turkey), and that those disputes are escalating.

References

- Addadh, K. b. (2019). *A Theoretical Approach: Wilayat al-Faqih and IS*. Retrieved from <https://eeradicalization.com/a-theoretical-approach-wilayat-al-faqih-and-is/>
- Al Jazeera. (2016). *Israeli Penetration into East Africa Objectives and Risks*. Retrieved from <https://studies.aljazeera.net/en/reports/2016/09/israeli-penetration-east-africa-objectives-risks-160929102604246.html>
- Al Jazeera. (2017). *Iran: Hassan Rouhani condemns 'siege of Qatar'*. Retrieved from <https://www.aljazeera.com/news/2017/06/iran-hassan-rouhani-condemns-siege-qatar-170625174347048.html>
- Al Maashi, H. A. (2017). From Security Governance to Geopolitical Rivalry: Iran-GCC Confrontation in the Red Sea and the Indian Ocean. *Asian Journal of Middle Eastern and Islamic Studies*, 11(4), 46-63.
- Aljamra, H. (2019). *Bab-El-Mandeb, Gateway to the Red Sea: the World's Most Dangerous Strait*. Retrieved from <https://insidearabia.com/bab-el-mandeb-gateway-to-the-red-sea-the-worlds-most-dangerous-strait/>
- Alvarenga, H. (2008). *Batalha de Mogadiscio*. Lisbon: Military Academy.
- Ardemagni, E. (2018). Gulf powers: maritime rivalry in the western Indian Ocean. *Istituto Per Gli Studi Di Politica Internazionale. Analysis no. 321*.
- Bailey, R., & Wellesley, L. (2017). *Chokepoints and Vulnerabilities in Global Food Trade*. Retrieved from <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/publications/research/2017-06-27-chokepoints-vulnerabilities-global-food-trade-bailey-wellesley.pdf>

- Belenkaya, M. (2019). *What Is Russia Up to in the Gulf?* Retrieved from [Thttps://www.themoscowtimes.com/2019/10/21/what-is-russia-up-to-in-the-gulf-a67828](https://www.themoscowtimes.com/2019/10/21/what-is-russia-up-to-in-the-gulf-a67828)
- Berg, W. v., & Meester, J. (2018). *Ports & Power: the securitisation of port politics*. Retrieved from https://globalmaritimehub.com/wp-content/uploads/2018/10/Ports_and_Powers.pdf
- CIA. (2019). *Library: The world factbook*. Retrieved from <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/qa.html>
- Cooper, Z. (2018). *Security Implications of China's Military Presence in the Indian Ocean*. Washington: Center for Strategic & International Studies.
- Crawford, N. C. (2018). *United States Budgetary Costs of the Post-9/11 Wars Through FY2019*. (B. University, Ed.) Retrieved from https://watson.brown.edu/costsofwar/files/cow/imce/papers/2018/Crawford_Costs%20of%20War%20Estimates%20Through%20FY2019.pdf
- Cunningham, N. (2018). *The 4 Key Chokepoints For Oil*. Retrieved from <https://oilprice.com/Energy/Energy-General/The-4-Key-Chokepoints-For-Oil.html>
- Deutsche Welle. (2019). Retrieved from <https://www.dw.com/pt-002/os-tent%C3%A1culos-de-al-sisi-novo-1%C3%ADder-da-pol%C3%ADtica-externa-no-mundo-%C3%A1rabe/a-48530674>
- Edelman, E. (2019). *The US Role In The Middle East In An Era Of Renewed Great Power Competition*. (H. Institution, Ed.) Retrieved from The Caravan: <https://www.hoover.org/research/us-role-middle-east-era-renewed-great-power-competition>
- EIA. (2017). *Maritime chokepoints are critical to global energy security*. Retrieved from <https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=32292>
- EIA. (2019). *The Bab el-Mandeb Strait is a strategic route for oil and natural gas shipments*. Retrieved from US Energy Information Administration: <https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=41073#>
- El Yaakoubi, A. (2018). *Saudi Arabia arrests two more women's rights activists: rights group*. Retrieved from Reuters: <https://www.reuters.com/article/us-saudi-arrests-idUSKBN1KM564>
- France 24. (2017). *Why Turkey is backing Qatar in Gulf diplomatic crisis*. *France 24*. Retrieved from <https://www.france24.com/en/20170625-why-turkey-backing-qatar-diplomatic-crisis>
- Grygiel, J. (2019). *Russia's Return To The Middle East*. Retrieved from <https://www.hoover.org/research/russias-return-middle-east>
- Guzansky, Y., & Eran, O. (2018). *The Red Sea: An Old-New Arena of Interest*. *The Institute for Nacional Security Studies, Insight N° 1068*.
- Heistein, A., & Guzanski, Y. (2019). *Threats to Israel's national security emerging from Yemeni civil war*. *The Jerusalem Post*. Retrieved from <https://www.jpost.com/Opinion/Threats-to-Israels-national-security-emerging-from-Yemeni-civil-war-607905>
- Horseed Media. (2020). *UAE seeks turnaround in relations with Somalia for help in Yemen war* *Read more*. Retrieved from <https://horseedmedia.net/2020/07/11/uae-seeks-turnaround-in-relations-with-somalia-for-help-in-yemen-war-read-more/>
- Hughes, L. (2016). *The United States and the Indian Ocean Region: The Security Vector*. Retrieved from <http://www.futuredirections.org.au/wp-content/uploads/2016/06/The-United-States-and-the-Indian-Ocean-Region-The-Security-Vector.pdf>

- Iran Times. (2014). *Qatar offers to help Iran get out its gas*. Retrieved from <http://iran-times.com/qatar-offers-to-help-iran-get-out-its-gas/>
- Jash, A. (2015). *China in Djibouti : Setting the Strategic Foot in Indian Ocean Region*. Retrieved from <https://www.indrastra.com/2015/12/OPINION-China-in-Djibouti-Setting-Strategic-Foot-Indian-Ocean-Region-0548.html>
- Khan, S. (2019). *Key naval bases near completion as Cairo eyes wider maritime influence in the region*. Retrieved from <https://thearabweekly.com/key-naval-bases-near-completion-cairo-eyes-wider-maritime-influence-region-0>
- Mahmood, O. (2019). *Competition, Cooperation and Security in the Red Sea*. Addis Ababa: Institute For Security Studies.
- Melvin, N. (2019). *The Foreign Military Presence in The Horn of Africa Region*. SIPRI.
- Mourad, H. (2018). *The scramble for the Red Sea*. Retrieved from Ahram Online: <http://english.ahram.org.eg/NewsContentP/44/313355/Analysis/The-scramble-for-the-Red-Sea.aspx>
- Nogueira, J. (2011). *O Método Geopolítico Alargado*. Lisbon: IESM.
- Popescu, A. C. (2016). Control of Key Maritime Straits - China's Global Strategic Objective. *Supplement Geostrategic Pulse, issue No. 225, 3-22*.
- Pothecary, J. (2016). *Dangerous Waters: The Situation in the Bab el-Mandeb Strait*. Retrieved from <http://cimsec.org/dangerous-waters-situation-bab-el-mandeb-strait/29508>
- Rajab, A. (2019). *Turkish- Qatari role to build a MB's army in Yemen*. Retrieved from <http://www.theportal-center.com/2019/07/turkish-qatari-role-to-build-a-mbs-army-in-yemen/>
- Ramani, S. (2018). *Russia's Mediating Role in Southern Yemen*. Retrieved from <https://carnegieendowment.org/sada/77482>
- Ramani, S. (2019). *Russia's Strategic Balancing Act in Yemen*. Retrieved from <https://agsiw.org/russias-strategic-balancing-act-in-yemen/>
- Ratner, M. (2018). Iran's Threats, the Strait of Hormuz, and Oil Markets: In Brief. *Congressional Research Service*.
- Safak, Y. (2019). *Djibouti bases at Red Sea strait show outsize value*. Retrieved from https://hiiraan.com/news4/2019/Jan/161794/djibouti_bases_at_red_sea_strait_show_outsize_value.aspx
- Shay, S. (2017). *Egypt strengthens its Strategic Presence in the Red Sea*. Retrieved from Israel Defense: <https://www.israeldefense.co.il/en/node/28177>
- Soage, A. B. (2017). What is really behind the Saudi-Iranian cold war? *Instituto Español de Estudios Estratégicos*.
- South Front. (2020). *Military Situation in Yemen on January 28, 2020 (Map Update)*. Retrieved from <https://southfront.org/military-situation-in-yemen-on-january-28-2020-map-update/>
- Spencer, R. (2016). *Who are the Alawites?* Retrieved from <https://www.telegraph.co.uk/news/2016/04/02/who-are-the-alawites/>
- Suchkov, M. A. (2015). *Russia turns to soft power in the Middle East*. Retrieved from <https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2015/04/russia-middle-east-soft-power.html>

- Suez Canal Authority. (2020). *News Suez Canal*. Retrieved from <https://www.suezcanal.gov.eg/English/About/SuezCanal/Pages/NewSuezCanal.aspx>
- TesfaNews. (2018). *Eritrea, Russia Foreign Ministers Meets in Sochi*. Retrieved from https://www.tesfanews.net/russia-eritrea-foreign-ministers-sochi-meet/amp/?__twitter_impression=true
- The New York Times. (2019). With Guns, Cash and Terrorism, Gulf States Vie for Power in Somalia. *The New York Times*. Retrieved from <https://www.nytimes.com/2019/07/22/world/africa/somalia-qatar-uae.html>
- The State Council of the People's Republic of China. (2015). *White Paper - China's Military Strategy*. Retrieved from http://english.www.gov.cn/archive/white_paper/2015/05/27/content_281475115610833.htm
- The Washington Post. (2017a). Four Arab nations sever diplomatic ties with Qatar, exposing rift in region. *The Washington Post*. Retrieved from https://www.washingtonpost.com/world/four-arab-nations-sever-diplomatic-ties-with-qatar-exposing-rift-in-region/2017/06/05/15ad2284-49b4-11e7-9669-250d0b15f83b_story.html?utm_term=.5877889ffdbf&itid=lk_inline_manual_3
- The Washington Post. (2017b). The Persian Gulf crisis over Qatar, explained. *The Washington Post*. Retrieved from <https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2017/06/06/the-persian-gulf-crisis-over-qatar-explained/>
- Tomé, L. (2018). Geopolítica da Rússia de Putin. Não é a União Soviética, mas gostava de ser... *Relações Internacionais*, 69-99.
- Tomé, L. (2019). Espaço "Indo-Pacífico": o Fator China e Motivações Geopolíticas. *Nação e Defesa*, No. 151, 66-100.
- Tristram, P. (2019). *Twelver Shiites and the Cult of Martyrdom*. Retrieved from <https://www.thoughtco.com/twelve-shiites-or-ithna-ahariyah-2353010>
- Trotta, D. (2011). *Cost of war at least \$3.7 trillion and counting*. Retrieved from <https://www.reuters.com/article/us-usa-war-idUSTRE75S25320110629>
- Vakil, S. (2019). *Middle East Perceptions Of An America Adrift*. Retrieved from <https://www.hoover.org/research/middle-east-perceptions-america-adrift>
- Wahab, S. A. (2019). *What is Qatar's Relationship with the Islah Party in Yemen?* Retrieved from <https://eeradicalization.com/what-is-qatars-relationship-with-the-islah-party-in-yemen/>
- Washington Examiner. (2014). *A look at Zaydi Shiites and Houthi rebels in Yemen*. Retrieved from <https://www.washingtonexaminer.com/a-look-at-zaydi-shiites-and-houthi-rebels-in-yemen>
- Wood, C. (2018). *A focal point of money, oil and power*. Retrieved from <https://www.the.trumpet.com/17645-Bab-el-Mandeb-The-gate-of-tears>
- World Atlas. (2018). *Where Is The Horn Of Africa?* Retrieved from <https://www.worldatlas.com/articles/where-is-the-horn-of-africa.html>
- Zaouaq, K. (2018). *Bab El-Mandeb Strait: a Threatened Strategic Passage*. Retrieved from https://www.researchgate.net/publication/327058303_Bab_El-Mandeb_Strait_a_Threatened_Strategic_Passage
- Zilberman, B., & Shaker, R. (2018). *Russia and Egypt are Growing Closer*. Retrieved from <https://www.the-american-interest.com/2018/06/06/russia-and-egypt-are-growing-closer/>

MADE IN PORTUGAL: A INDÚSTRIA DE DEFESA NACIONAL DURANTE A GUERRA COLONIAL (1961-1974)

MADE IN PORTUGAL: THE PORTUGUESE DEFENCE INDUSTRY DURING THE COLONIAL WAR (1961-1974)

César Rodrigues

Mestre em Relações Internacionais pela Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa

Mestre em International Public Policy pela Universidade de Osaka

Docente a tempo parcial na Universidade de Estudos Estrangeiros de Quioto

562-0045 Osaka, Japão

c-rodrigues@osipp.osaka-u.ac.jp

Resumo

As indústrias de defesa têm um papel estratégico pois fornecem os meios que os Estados usam na defesa nacional. Estas estruturas apresentam-se diversas no seu setor de atividade, assim como na dimensão e escala do seu nível produtivo e tecnológico. No que diz respeito à Estratégia, entendida à luz do pensamento de Abel Cabral Couto, as indústrias de defesa constituem ativos enquadrados na lógica da estratégia genética e do fortalecimento de potencial estratégico. O presente ensaio aborda o caso das indústrias de defesa portuguesas durante a guerra colonial (1961-1974) e examina o seu papel estratégico através de três casos de estudo. Não sendo Portugal um país de grandes capacidades económicas ou militares, verifica-se que a atividade industrial empreendida durante esse período foi essencial para o esforço de guerra então conduzido, representando um notável exemplo de conversão e capacitação industrial.

Palavras-chave: Armamento, Portugal, Indústrias de Defesa, Estratégia, Guerra Colonial.

Abstract

Defence industries have a strategic role in the state's national defence. They are composed of diverse sectors, with productive and technological levels varying in terms of dimension and scale. Following Abel Cabral Couto's notion of genetic strategy and strengthening of strategic potential, this study explores the case of Portuguese defence industries during the colonial war period (1961-1974) and examines their strategic role through three case studies: the Fabrica Militar de Braço de Prata; Metalúrgica Duarte Ferreira; and Bravia, S.A.R.L. It shows the significance of industrial activity for the war effort in Portugal, a country lacking great economic and military capability, particularly in the areas of industrial capacity-building and asset conversion to military purposes.

Keywords: Weapons, Portugal, Defence Industries, Strategy, Colonial War.

Como citar este artigo: Rodrigues, C. (2020). *Made in Portugal: A Indústria de Defesa Nacional durante a Guerra Colonial (1961-1974)*. *Revista de Ciências Militares*, novembro, VIII(2), 73-92. Retirado de https://www.ium.pt/?page_id=5714

1. Introdução

Entre 1961 e 1974, Portugal empreendeu uma exigente campanha militar nos territórios africanos então sobre administração portuguesa, combatendo cinco movimentos de libertação e seus grupos armados ao longo de três frentes. Esta situação, movida por um alento independentista que tantas outras potências coloniais haviam enfrentado nas décadas de 1950 e 1960 (Telo, 1994, pp. 349–351), regra geral com insucesso, foi encarada com determinação pelas autoridades político-militares portuguesas numa altura em que Portugal não era um país rico ou desenvolvido, nem dispunha de grandes meios militares (Cann, 1998, p. 19). Partindo da articulação essencial entre a Estratégia, tecnologias militares e as indústrias de defesa, o presente ensaio aborda o caso da produção industrial militar portuguesa durante a guerra colonial, descrevendo a sua evolução e importância estratégica à luz do pensamento de Abel Cabral Couto, visitando alguns dos seus principais exemplos.

Seguindo a via das armas, Portugal embarcou numa tarefa ambiciosa de dirigir três campanhas de contra-subversão nos territórios de Angola, Guiné, e Moçambique, a vários milhares de quilómetros de distância, pondo em marcha uma estratégia que envolveu alargados recursos (Cann, 1998, pp. 19-25). Destacava-se, à partida, a mobilização de um enorme dispositivo de tropas e a obtenção de importantes quantidades de armamento ligeiro, munições, viaturas, entre outros meios. Este empreendimento de dimensão improvável para um país que, não obstante deter um império colonial, estava longe de se afirmar como uma potência dotada de expressiva projeção de força, apoiou-se em grande parte nas capacidades da indústria militar nacional, que desempenharam ao longo do conflito um importante papel na manutenção do esforço de guerra através da produção de armamento e material militar de vários tipos, à partida de difícil e onerosa obtenção. Tal estrutura produtiva, inicialmente modesta e longe de parrear com os mais modernos padrões bélicos e técnicos de então, foi ativada e utilizada pelo Estado português para a produção militar, através da mobilização de valências e potencial tecnológico de várias unidades fabris, públicas e privadas.

Inserindo-se no âmbito geral das questões de Segurança e Defesa, e em particular na ligação entre Estratégia¹ e o estudo de tecnologias militares, o tema da indústria militar portuguesa durante a guerra colonial apresenta-se relevante não apenas no que concerne ao à sua importância histórica, mas também pela substância conceptual e técnica que o caso abarca no âmbito da Estratégia. As indústrias de defesa têm, em geral, importância estratégica para os Estados, pois são as estruturas que providenciam os meios - concretamente os armamentos e seus sistemas - a partir dos quais é exercida a soberania. A utilidade destas indústrias é incontornável pois as mesmas geram os meios e o potencial a que a Estratégia recorre na prossecução dos seus objetivos. O seu perfil também é bastante variável, nomeadamente quanto ao sector produtivo, patamar tecnológico, dimensão, ou o grau de vinculação às estruturas militares e estatais. No contexto da guerra colonial, o panorama industrial nacional revelou-se bastante profícuo nesse domínio, encontrando-se exemplos notáveis de fabrico e conceção de diverso material bélico, numa combinação de

¹ Optou-se neste ensaio por utilizar Estratégia com “E” maiúsculo para melhor diferenciar o nome da disciplina do uso mais comum da palavra.

qualidade, quantidade, e preço sem a qual teria sido difícil às Forças Armadas e ao Estado português manter o esforço de guerra durante mais de dez anos.

Assim, a delimitação temporal e de conteúdos deste ensaio define-se no período da guerra colonial (1961-1974) e também no escopo temático das indústrias militares portuguesas e da Estratégia enquanto disciplina das ciências militares. É argumentado que o caso português foi um importante exemplo de fortalecimento de potencial, assim como de ativação e formação de valências técnicas e industriais, nas quais é possível identificar uma dimensão estratégica. Ademais, tentar-se-á mostrar que essa base industrial, alicerçada num conjunto de unidades fabris de perfil e propósito variados, contribuiu decisivamente para a manutenção do esforço de guerra, e como tal, também para a condução da grande estratégia contra-subversiva em África (Tavares, 2005, p. 21).

2. Metodologia e método

Este tema, escassamente investigado e frequentemente esquecido, não se apresenta ainda hoje de fácil abordagem, consequência da dispersão e desmantelamento de praticamente toda a estrutura fabril envolvida, assim como da relativa ausência de investigação abrangente e sistemática sobre os respetivos arquivos. Com vista a desenvolver o tema proposto, utilizou-se uma estratégia de investigação qualitativa, assente no cruzamento entre dados disponíveis abertamente e os conceitos de Estratégia de Abel Cabral Couto. Através desta abordagem pretendeu-se uma orientação heurística através da qual a relação entre Estratégia e a indústria militar nacional no tempo da guerra é interpretada de acordo com uma narrativa essencialmente conceptual e histórica. No que concerne às fontes utilizadas, a presente análise encontra-se sustentada, por um lado, em obras de referência sobre o tema da guerra colonial e, por outro, em informação relativa às indústrias de defesa coligidas com recurso a monografias, revistas científicas e outras fontes descentralizadas como revistas da especialidade, *blogs* e associações de entusiastas.

O ensaio encontra-se estruturado em quatro momentos distintos: em primeiro lugar, abordam-se os principais aspetos teóricos da Estratégia que enquadram as indústrias de defesa, designadamente a estratégia genética e a potencial estratégico. Em segundo lugar, enunciam-se os principais elementos que caracterizam as indústrias de defesa, procurando estabelecer a sua natureza, graus de liberdade e dinâmicas. Num terceiro passo, é revisitado o momento histórico-militar relativo ao início da guerra colonial, identificando a necessidade urgente em obter armamento e material de guerra assim como a mobilização das indústrias nacionais para atender a essa necessidade. Em quarto lugar, são examinados três casos de estudo que permitem identificar a natureza estratégica das indústrias de defesa, mostrando a relevância do seu papel na prossecução do esforço de guerra. Por último, é efetuada uma reflexão dos casos de estudo à luz do estratégico de Cabral Couto, fazendo a ligação com os conceitos de indústrias de defesa, e dessa forma demonstrar a importância estratégica das indústrias de defesa nacionais na condução do esforço de guerra.

3. Enquadramento teórico

No sentido de enquadrar conceptualmente o tema, o presente ensaio apresenta três domínios teóricos relativos às indústrias de defesa e sua importância estratégica. Os primeiros dois abordam as definições fundamentais de estratégia genética e potencial estratégico, conforme postulado no pensamento de Abel Cabral Couto. O terceiro ponto diz respeito às indústrias de defesa, cujos conceitos se encontram geralmente radicados na área da economia de defesa. A apresentação destes elementos tem por objetivo fornecer ferramentas para a análise e dos casos de estudo e sua interpretação à luz da Estratégia.

3.1. Estratégia genética

A decisão por parte das autoridades político-militares portuguesas em empreender uma campanha de contra-subversão em África configurou uma missão estratégica a ser desempenhada pelas Forças Armadas. Nesse sentido, a execução de qualquer missão estratégica implica, como condição de possibilidade essencial, a existência de meios para o efeito. Existe ao nível das estratégias gerais uma “charneira entre a conceção e a execução, isto é, entre aquilo que se quer ou se deve fazer e aquilo que as condições técnicas e as possibilidades materiais permitem fazer”, sendo nesse domínio distinguíveis, respetivamente, os “aspectos operacionais (ligados à utilização dos meios), os aspectos genéticos (relacionados com a geração e criação de novos meios), e os aspectos estruturais (correspondentes à composição, organização ou articulação dos meios)” (Couto, 1998, p. 230). Como tal, se a estratégia operacional se reflete em planos de operações, é possível também afirmar que são as estratégias genéticas e estruturais a ocupar-se dos planos e programas de forças (Couto, 1998, p. 230). No contexto do presente ensaio, a categoria mais relevante é, naturalmente, a estratégia genética, e a um nível complementar a relação que a mesma tem com as componentes estrutural e operacional.

A estratégia estrutural, conforme o nome sugere, ocupa-se da deteção e análise das vulnerabilidades e potencialidades das estruturas existentes, intervindo junto nas mesmas para o seu melhor rendimento. Por vezes os meios estatais, mais propriamente os exércitos, não estão adequados à missão estabelecida, e exige-se uma intervenção junto da sua orgânica e disposição. Tal sucede, tipicamente, através da aferição e avaliação dos recursos disponíveis, a partir da qual se determina a eliminação, correção, desenvolvimento e criação de novos meios, assim como a sua eficiência e maximização. Já a estratégia genética, por seu turno, tem por objeto a invenção, construção ou obtenção de novos meios, com vista a colocá-los à disposição da estratégia operacional. Esse processo decorre em concordância com o conceito estratégico adotado a montante para que os meios sejam introduzidos no momento adequado e de acordo com a evolução previsível da conjuntura (Couto, 1998, pp. 230–231).

Os programas de obtenção de meios, definidos pela estratégia genética, têm assim de ser pensados com um avanço temporal alargado e de acordo uma situação futura sempre conjuntural. As decisões no campo da estratégia genética apresentam-se, conseqüentemente, bastante delicadas, tanto pelo facto de serem responsáveis pela adequada dotação de meios da componente operacional, como pelo facto de empenhar recursos materiais, humanos e técnicos durante períodos de tempo tipicamente prolongados, numa alocação

que se pretende prudente e acertada (Couto, 1998, pp. 231–232). Deste raciocínio decorre a importância central da perspectiva enquanto suporte científico e racional para a boa condução da estratégia genética. No fundo, trata-se sobretudo de responder a uma questão original: “tendo em conta a evolução previsível da conjuntura, de que meios e instrumentos se deverá dispor” (Couto, 1998, p. 232)?

A resposta a esta problematização corresponde à relação existente entre a estratégia genética e as entidades que providenciam os respetivos ativos, isto é, as indústrias de defesa. Na sua aceção total e mais pura, em que os meios são concebidos, gerados e produzidos de raiz, a estratégia genética só está ao alcance das grandes potências. Para as pequenas potências, pelo contrário, resta-lhes geralmente formular a sua estratégia “em função dos meios disponíveis”, combinando-os com os que “podem estar ao seu alcance”, e colmatando algumas insuficiências dentro das suas capacidades mais modestas (Couto, 1998, p. 232). No caso da guerra colonial, Portugal não teve outra hipótese senão contrariar esta tendência, procurando à medida da sua escala criar novos meios e dessa forma impedir que os meios condicionassem os fins. Essa dinâmica pode, portanto, ser entendida na lógica da estratégia genética, fornecendo o enquadramento teórico para a interpretação do caso da indústria militar portuguesa.

3.2. Potencial estratégico

Uma segunda dimensão da Estratégia a considerar sobre as indústrias de defesa é o conceito de potencial estratégico. A decisão sobre a doutrina e atitude estratégicas a adotar por um Estado depende dos meios que podem ser colocados à sua disposição (Couto, 1998, pp. 332–334). O conjunto dessas possibilidades, “denominado de potencial de guerra ou potencial estratégico, pode ser definido como o conjunto das forças de qualquer natureza, morais e materiais, que um Estado pode utilizar em apoio da sua estratégia” (Couto, 1998, pp. 241–242).

A classificação e caracterização de forças pode ser feita quanto à sua natureza e situação. Relativamente à natureza, as forças podem ser materiais (tangíveis), ou morais (intangíveis). No âmbito da presente análise, que é o das indústrias de defesa, o objeto de estudo encontra-se restrito à materialidade, cujas forças, tangíveis, exprimem valores concretos como quantidades de armamentos, efectivos militarmente organizados, recursos humanos, económicos e financeiros, etc. Nesse domínio incluem-se também “os meios materiais que possam ser fornecidos por outros Estados em consequência de convergência de interesses” (Couto, 1998, p. 241). Relativamente à situação das forças, estas podem encontrar-se imediatamente disponíveis ou latentes. As imediatamente disponíveis compreendem por exemplo “forças militares e militarizadas existentes, munições em depósito, sistemas de comunicações construídos ou instalados, recursos financeiros ou créditos em mão”. Já as Forças latentes são “forças que não podem ser imediatamente utilizadas, mas podem vir a sê-lo num prazo de tempo mais ou menos variável” (Couto, 1998, p. 242).

Dentro destas duas categorias incluem-se, por exemplo, meios disponibilizado através da simples ativação (por exemplo, forças militares na disponibilidade ou licenciadas, recursos que exijam uma legislação prévia antes de poderem ser mobilizados, etc.), forças disponíveis

depois de conversão (incluem as fábricas adaptáveis à produção ou reparação de material de guerra, potencial humano não treinado mas utilizável em atividades militares ou industriais, meios de transporte adaptáveis à utilização militar, etc.), e finalmente, as forças disponíveis depois de desenvolvimento ou exploração (o caso dos jazigos prospectados mas ainda não explorados, instalações industriais funcionando a ritmo abaixo do normal ou possível, etc.) (Couto, 1998, pp. 243–243). Aplicado ao tema em análise, estes conceitos permitem categorizar os meios existentes no panorama nacional entre 1961 e 1974, assim como os processos desenvolvidos no sentido da sua mobilização para o esforço de guerra.

3.3. As Indústrias de Defesa

As indústrias de defesa não têm uma definição propriamente formal, uma vez que ao conceito de indústria se está a associar uma função provedora de ativos de defesa a ser utilizados, à partida, pelos Estados. Em termos gerais, ao se considerar as indústrias de defesa, está-se a referir a uma estrutura industrial direta ou indiretamente implicada na produção dos meios de defesa do Estado (Dunne, 1995, p. 402).² As indústrias de defesa desempenham, portanto, um papel central em qualquer panorama de defesa nacional.

Embora esta definição possa abarcar um alargado conjunto de sectores industriais, aquele que mais importa às capacidades de defesa do Estado, assim como ao tema deste ensaio, é o do armamento e tecnologias de função militar. Estas incluem a pesquisa, desenvolvimento, produção e serviços de material militar. Podem igualmente envolver organizações empresariais que fornecem produtos ou serviços a um departamento militar de um governo, ou uma indústria de armamentos que produza armas, munições, mísseis, aviões militares, etc., e seus consumíveis e sistemas associados.

As indústrias de defesa encontram-se geralmente categorizadas em função do seu sector de atividade, isto é, de acordo com o tipo de armamento ou componentes de defesa produzidos. Nesse sentido, existem quatro grandes sectores de atividade: o sector das pequenas armas e armas ligeiras; o sector das armas pesadas convencionais; o das armas químicas e biológicas; e, finalmente, o das armas nucleares (Rolo, 2006, p. 97).

Uma vez que as duas últimas categorias, apanágio das grandes potências militares, se encontram vedadas às pequenas potências pelas enormes exigências tecnológicas e económicas, no contexto deste ensaio importa apenas considerar o espectro de meios, por um lado, fez parte das possibilidades nacionais, e por outro, teve relevância no período da guerra colonial. Trata-se, portanto, do grupo das pequenas armas e armas ligeiras, e até certo ponto das armas pesadas. A primeira categoria, não apresentando uma delimitação fixa, inclui as armas portáteis que podem ser transportadas e operadas por um só indivíduo, designadamente pistolas, pistolas-metralhadoras, espingardas de assalto, metralhadoras de suporte, assim como outro armamento de apoio mais pesado (European Commission, 2016; UNODC, 2014, pp. 2–3); já por armas pesadas convencionais entende-se todo o equipamento

² Um termo comum para designar este tecido é, por exemplo, o de *base industrial de defesa*, bastante utilizado no contexto norte-americano, e que compreende toda a plataforma industrial utilizada nesse país para o fornecimento dos seus meios de defesa.

militar convencional de maior dimensão e complexidade, como aeronaves e seus sistemas, veículos de transporte e combate, ou meios navais (Rolo, 2006, p. 97).

As tecnologias de armamento têm um custo de entrada associado, normalmente denominado de *investigação & desenvolvimento* (I&D). Esse custo de entrada funciona como uma força de atrito e compreende encargos à partida bastante pesados. Tem, em contrapartida, associada uma curva de aprendizagem que faz decrescer os custos de I&D ao longo do tempo, podendo igualmente constituir um centro de gravidade de absorção de tecnologias adjacentes (*spin-in*), ou, pelo contrário, difusão para o exterior das tecnologias desenvolvidas (*spin-off*) (Dunne, 1995, p. 423; Hartley, sem data, pp. 3–6; Molas-Gallart, 1997, pp. 380–382; Sempere, 2018). Em ambos os casos potencia-se uma dinâmica industrial e tecnológica intersectorial que pode, inclusivamente, originar ativos de duplo uso (*dual use*), isto é, tecnologias de uso simultaneamente civil e militar (Forge, 2010; Molas-Gallart, 1997; Rolo, 2006, p. 202). O Estado que esteja à margem de determinada tecnologia ou capacidade industrial pode tentar obtê-la através de processos de transferência de tecnologia – desde a ação diplomática, espionagem, relações de contrapartidas, aquisição de licenças, entre outros – e empreender dessa forma um atalho alternativo ao tradicional processo de I&D. Esta situação é bastante comum uma vez que as unidades de produção e polos tecnológicos se encontram frequentemente dispersos a nível global, entre vários países (Brauer, 2007, p. 985; Kozyulin, 2011, pp. 5–16; Love & Roper, 1999; Macdonald, 1993).

No que diz respeito à dimensão e sofisticação das indústrias de defesa, é possível estabelecer uma categorização em três níveis principais de complexidade. Ao nível mais sofisticado encontram-se as *main contractors*, “empresas que lideram o mercado e detêm, direta ou indiretamente, o domínio absoluto das cadeias de valor dos respetivos produtos, desde a investigação, conceção e desenho, ao desenvolvimento, produção e comercialização.” Num nível intermédio existem “as *sub contractors*, empresas que, sendo ou não associadas das *main contractors*, apenas participam em fases intermédias, frequentemente isoladas das cadeias de valor originais, onde se inclui a produção sob licença, as atividades de assistência técnica, o *upgrading* e a manutenção de equipamentos e produtos finais”; e por último, as pequenas empresas adjacentes, tipicamente dispersas, cuja ocupação passa pela produção de peças, componentes e demais artigos que, mesmo quando são de baixa intensidade técnica, “são imprescindíveis à obtenção do produto final” (Rolo, 2006, p. 201).

É importante assinalar que os governos podem utilizar o seu poder soberano e financeiro para manipular a dialética existente entre as necessidades genéticas da estratégia do Estado e as características de uma determinada base industrial. Quer isto dizer que o poder político pode, em teoria, intervir na estrutura industrial militar para controlar preços, estabelecer patamares de eficiência e rentabilidade, e até mesmo impor total subordinação administrativa. A ação política permite ainda aplicar subsídios, gerir licenças de produção e exportação, estabelecer contrapartidas que favoreçam as prioridades do governo, assim como apoiar as indústrias de defesa através da compra preferencial de determinados produtos (Hartley, sem data, pp. 2–3).

De acordo com este quadro teórico não haviam à data da guerra colonial *main contractors* em Portugal. Mas como se observará posteriormente, existiu uma plataforma passível de ser denominada por

subcontractors, públicas e privadas, mais ou menos conectadas internacionalmente, cujas potencialidades se revelaram substanciais, e por vezes até indispensáveis. Algumas dessas empresas nasceram no seio das indústrias da defesa e, posteriormente, alargaram as suas atividades aos sectores civis. Outras, sendo empresas civis por natureza, dispunham de competências em domínios integráveis nas cadeias de produção de material militar. (Rolo, 2006, p. 201)

4. A indústria militar portuguesa durante a guerra colonial

Quando se dá a eclosão da guerra em Angola no início da década de 1960, as forças no terreno continuavam armadas com bastante material obsoleto da II Guerra Mundial, que incluía o capacete metálico, espingardas de repetição *Mauser 98K*, e metralhadoras *Dreyse* e *Breda*. Numa altura em que os exércitos modernos apresentavam avanços tecnológicos em vários domínios, este equipamento revelava-se desadequado ao cumprimento das novas missões em ambiente de contra-subversão e guerrilha (Afonso & Gomes, 2010, p. 127; Pinto, 2009, pp. 1593–1595). Com efeito, as primeiras operações em África haviam revelado a falta de uma arma automática de infantaria (o tipo de força mais empregue numa campanha de contra-subversão), em contraste com a relativa celeridade com que os movimentos de libertação dos três teatros de operações dispuseram de material moderno dessa natureza. O restante armamento pesado, desde veículos de transporte até aviões de combate, nem sempre atual ou em boa quantidade, encontrava-se regra geral confiado a Portugal ao abrigo de programas de fornecimento da NATO, e como tal, circunscrito a uma zona operacional que não incluía os territórios Africanos (Tavares, 2005, pp. 55–56).

O início da guerra colonial, com os seus requisitos particulares, trouxe assim urgência em proceder à aquisição de diverso material de guerra, tanto pela via da compra direta ao estrangeiro, como, se possível, através da produção nacional. Ambas as possibilidades não se afiguravam fáceis: no primeiro caso, os constrangimentos económicos de Portugal limitavam a aquisição de material sofisticado, a que se associava o embargo, “mais ou menos declarado, à venda de material bélico [...] decorrente do isolamento político-diplomático a que o regime português tinha sido votado” pela sua política colonial; no segundo caso, dado o reduzido potencial técnico-industrial português era “quase impossível lançar o fabrico de novas produções quantitativamente expressivas, com qualidade e garantia de viabilidade económica”, sem apoio estrangeiro (Tavares, 2005, p. 57). Este quadro agravou-se com o decorrer da guerra à medida que esta se estendeu a três teatros de operações distintos e os combates se intensificaram (Tavares, 2005, pp. 55–58).

Para enfrentar e resolver estes problemas, as soluções empregues pelas autoridades portuguesas centraram-se num compromisso que permitisse cumprir em simultâneo as seguintes condições: 1) fornecer às Forças Armadas portuguesas o material militar necessário para as suas operações; 2) respeitar as exigências das limitações financeiras, e impedir que houvesse dispêndios proibitivos no processo de abastecimento; 3) por último, “reduzir a dependência do estrangeiro e produzir em Portugal aquilo que era necessário”

(Tavares, 2005, pp. 55–58).

Portugal encontrava-se à viragem da década de 1960 “empenhado num processo de modernização e aperfeiçoamento técnico da sua indústria militar, designadamente dos estabelecimentos fabris ligados ao fabrico e reparação de armamento e munições” (Tavares, 2005, p. 55). Estas unidades tinham beneficiado durante os anos 50 de consideráveis ajudas financeiras e tecnológicas aquando das intervenções decorrentes do Plano Marshall e da entrada do país na NATO. No primeiro caso, a adesão à aliança atlântica trouxe para o panorama militar português um clima de inovação (Tavares, 2005, p. 41), que permitiu “reorganizar a indústria de defesa nacional” (Telo, 1995, p. 960). Os apoios concretos traduziram-se não só na importação de novas técnicas, formação e tecnologias, como envolveram também a remodelação das unidades fabris militares portuguesas e a colocação de várias encomendas (Pinto, 2009, pp. 1591–1592; Tavares, 2005, pp. 37–43; Telo, 1995, p. 960). Já no contexto do Plano Marshall, orientado para a reconstrução económica da Europa, as ajudas obtidas consistiram em apoios económico-financeiros destinados à modernização e reequipamento das linhas de produção, em particular das fábricas militares dependentes do Estado (P. da S. Monteiro, 2013, pp. 730–731). O amadurecimento resultante destas intervenções, para além de fortalecer a capacidade produtiva e tecnológica das fábricas, constituiu uma base industrial de defesa que foi aproveitada ao longo da guerra colonial.

Com efeito, as opções para a obtenção dos meios tornaram-se manifestas a partir da década de 1960. A política ultramarina seguida por Lisboa colocara Portugal numa conjuntura internacional desfavorável, que se manifestava não apenas no crescente isolamento diplomático do regime de Salazar e Caetano mas também em dificuldades de importação de material de guerra para utilização em África (P. da S. Monteiro, 2013, p. 727). Consequentemente, as possibilidades de fornecimento de meios transitaram gradualmente para a dinamização de soluções de conceção e fabrico nacional que pudessem diminuir a dependência do exterior e proporcionar alternativas à importação. Nesse domínio teve particular importância a exploração das contrapartidas e vantagens no contexto das relações comerciais e diplomáticas com o estrangeiro, em particular com a República Federal da Alemanha (RFA) (Fonseca, 2007). De facto, Portugal manteve durante vários anos uma fértil dinâmica de obtenção de vantagens e valências técnicas com a RFA, que permitiu atalhar os processos de fortalecimento de potencial bélico-industrial num contexto que, à partida, estaria votado a enormes dificuldades em virtude do relativo fechamento dos mercados de armamento a Portugal (Fonseca, 2006, pp. 50–55).

De seguida serão abordados três casos de estudo que constituíram exemplos paradigmáticos da tese proposta, isto é, de que as indústrias militares portuguesas desempenharam um papel estratégico no contexto da guerra colonial. Uma vez que o termo *indústria de defesa* pode abarcar um alargado leque de sectores, o âmbito deste ensaio situa-se no fabrico do material militar correspondente ao caso de Portugal durante a guerra colonial, ou seja, armamento ligeiro, munições, e veículos militares. O primeiro caso é a Fábrica Militar de Braço de Prata (FMBP), unidade fabril pertencente ao Estado e dedicada à produção de munições e armas ligeiras; os restantes dois são a Bravia (Sociedade Luso-

brasileira de Veículos e Equipamentos S.A.R.L.) e a Metalúrgica Duarte Ferreira SARL (MDF), empresas privadas que se dedicaram à construção de veículos blindados e de transporte, essenciais nos teatros de operações africanos.

4.1. A Fábrica Militar de Braço de Prata

O primeiro caso em análise é a Fábrica Militar de Braço de Prata (FMBP), situada na parte oriental de Lisboa, dedicada exclusivamente à produção de armamento ligeiro e munições de vários calibres, entre outros artigos. Esta unidade fabril, existente desde o início do século XX, tinha sido amplamente reestruturada e beneficiada durante a década de 1950, altura em que ao abrigo do Plano Marshall e na sequência da adesão de Portugal à NATO se haviam injetado elevadas somas para a industrialização das linhas de produção, formação do pessoal técnico e aquisição de maquinaria (Tavares, 2005, pp. 38–45). No caso da aliança atlântica, organização de vocação política e militar, as vantagens traduziram-se na completa renovação da FMBP e na obtenção de encomendas avultadas, de onde se destaca, em 1953, o pedido de 350.000 munições de artilharia de 10,5 cm por parte do governo norte-americano (Tavares, 2005, p. 42; Telo, 1995, p. 760). Relativamente ao Plano Marshall, focado na reconstrução económica do território Europeu, as ajudas atribuídas à FMBP consistiram em subsídios ao reequipamento e modernização, intervenção que “permitiu que a sua Secção de Munições passasse a ter duas linhas de produção, uma para artilharia e outra para morteiros” (Pinto, 2009, pp. 1591–1592). As ajudas do Plano Marshall chegaram a cobrir, em 1952, cerca de 45% do total do investimento realizado nessa fábrica (Tavares, 2005, p. 38). A este quadro de modernização associou-se, ainda em meados da década, a colocação de várias encomendas por parte dos Estados Unidos da América e da República Federal da Alemanha para o fornecimento de munições, contribuindo para um renovado clima de inovação e maturidade no tecido industrial militar português (P. da S. Monteiro, 2013, pp. 730–731; Tavares, 2005, pp. 43–53).

Nos termos do Decreto-Lei 41892 de 3 de outubro, a função orgânica da FMBP encontrava-se no final de 1958 consagrada junto do Ministério do Exército com as seguintes funções:

[...] fabrico e reparação de armamento de toda a espécie; fabrico e reparação de componentes ou subcomponentes metálicos de munições para armamento de calibre a partir de 40 mm, inclusive; fabrico e reparação de instrumentos de precisão, aparelhagem elétrica e material de referenciação ou de predição de tiro; fabrico e reparação de viaturas hipomóveis; fabrico e reparação de viaturas automóveis especializadas de artilharia, do serviço de munições e de viaturas blindadas ou couraçadas incluindo o seu armamento e equipamento, mas excluindo em todos os casos os respetivos motores; e ao fabrico de ferramentas necessárias à laboração das indústrias militares.³

Teve assim início um período de intensa atividade fabril que seria progressivamente aumentada nos anos subsequentes através da guerra colonial, por força da necessidade de equipar e municiar as Forças Armadas, de onde se destacou a produção de armas ligeiras modernas, em particular a *Heckler & Kock G-3*. O estudo para a produção desta arma, iniciado

³ Decreto-lei 41892 de 3 de outubro do Ministério do Exército. Diário do Governo: Série I, No 214 (1958)

logo em 1960, desenvolveu-se por força das boas relações existentes entre Portugal e a RFA, sendo que em meados de 1962 foi introduzida a produção de peças de G-3 como canos e carregadores (Tavares, 2005, pp. 64, 161). Nesse mesmo ano, o governo germânico solicitou uma encomenda de 50.000 unidades dessa arma, fornecendo à FMBP o aparato técnico e *know-how* necessários à sua produção, assim como o respectivo licenciamento. Esse passo equivaleu a concretizar, ainda em 1962, a produção integral do modelo nessa unidade fabril e assim assegurar autossuficiência na obtenção desta importante ferramenta de combate. Nos anos seguintes e de forma gradual, a FMBP foi produzindo cada vez mais componentes de G-3, tendo atingido em finais de 1967 uma incorporação nacional de aproximadamente 84% (Tavares, 2005, p. 64). No total, entre 1962 e 1974 foram entregues cerca de 300.000 exemplares às Forças Armadas (Tavares, 2005, p. 206), num ritmo de produção que chegou a atingir cerca de 2.800 unidades mensais no final do conflito colonial⁴.

A produção militar nesta fábrica não se cingiu, contudo, à emblemática G-3. Pelo contrário, a FMBP teve ainda a seu cargo a produção de várias outras armas, de onde se destaca a metralhadora de apoio *Heckler & Koch HK-21* (um modelo derivado da G-3), a pistola-metralhadora *FBP m/947* de conceção nacional, as granadas de mão de tipo defensivo e ofensivo (m/62 e m/63), e os morteiros de 60 mm, 81 mm, e 120 mm. No caso da HK-21, que surge da procura por parte das Forças Armadas de uma arma automática de secção, é feita uma proposta de fabrico na FMBP em 1967, começando a sair das linhas de montagem no ano seguinte com um objectivo de 4.000 exemplares em menos de dois anos (Afonso & Gomes, 2010, p. 404). Relativamente às granadas de mão, observou-se uma elevada produção regular com uma cadênciã que, não sendo totalmente apurada, terá atingido mais de 300.000 unidades por ano em 1973. Já no caso dos morteiros, de onde se salienta o morteiro de 60mm de conceção nacional, foram produzidas perto de 1.600 unidades antes do final da guerra, com respetivas munições em número não totalmente apurado, mas possivelmente na ordem das centenas de milhar (Afonso & Gomes, 2010, p. 404; Tavares, 2005, p. 209).

No final, a FMBP havia sido subordinada à lógica do esforço de guerra em detrimento da função empresarial, representando um caso de capitalização estratégica não obstante as dificuldades económicas enfrentadas pela empresa. A gestão desta unidade fabril, ao invés de conduzida segundo um modelo de autonomia estritamente empresarial, foi feita de acordo com uma orientação superiormente definida pelo Estado (Tavares, 2005, pp. 81-83)⁵. A produção de armas fornecidas pela FMBP às Forças Armadas, conforme ponto de situação em Janeiro de 1974, pode ser observada no Quadro 1.

⁴ Este valor foi calculado através da divisão em 12 meses da produção de G-3 para o ano de 1973.

⁵ Conforme explica Tavares (2005, pp. 81-82), as fábricas militares do Estado operavam de acordo com um princípio de gestão semelhante ao das empresas privadas, gozando de uma "personalidade jurídica e de completa autonomia administrativa e financeira, [mas estavam, também] sujeitas ao julgamento do Tribunal de Contas, [e com a sua iniciativa comercial, designadamente as vendas para o estrangeiro], condicionada por uma autorização prévia do MDN. [Tinham ainda a obrigação de evitar competir com outras empresas privadas e de manter a sua própria reserva de matérias primas], que permitissem uma laboração normal durante seis a doze meses.

Quadro 1 – Número total de armas fornecidas pela FMBP às Forças Armadas

Armas	Destino				Totais	Início de Fornecimento
	Exército	Marinha	F. Aérea	Outros ⁶		
<i>G-3</i>	257.409	8.985	4.465	27.536	298.395	1962
<i>HK 21</i>	6.692	100	241	276	7.309	1968
<i>FBP m/963</i>	6.234	-	-	994	7.228	1963
<i>Morteirete 60 mm</i>	718	-	39	53	810	Data desconhecida

Fonte: Tavares (2005).

4.2. A Metalúrgica Duarte Ferreira

Um outro caso de estudo relevante é a Metalúrgica Duarte Ferreira (MDF), empresa que desempenhou um papel importante no esforço de guerra através da fabricação de viaturas táticas de transporte, médias e pesadas, para as Forças Armadas portuguesas. O início do conflito em África tinha assinalado a necessidade de grandes quantidades de veículos desse tipo, cuja necessidade se previa que crescesse continuamente com o decorrer da guerra. Efetivamente, o Secretariado-Geral da Defesa Nacional, num documento datado em Abril de 1962, identificava a necessidade de “obter mais de 1.800 viaturas militares para as operações no Ultramar” (1962, cit. por Monteiro, 2012, p. 19). Todavia, o embargo de armas imposto a Portugal não permitia obter com facilidade equipamento dessa natureza, e aquele que se adquiria, originário da Alemanha e da França, era bastante caro apesar da sua adequação e da celeridade de entrega. A procura de alternativas para a obtenção destes veículos, essenciais às tropas no terreno, acabou por resultar num interessante caso de solução alternativo à importação, através da produção nacional, e que envolveu a MDF. Esta empresa passou a partir de 1964 a dedicar-se à montagem de camiões na localidade do Tramagal, perto de Abrantes, onde abriu uma linha de montagem com mais de 50.000 m² e empregando 2.000 trabalhadores – isto quando apenas 36 empresas portuguesas albergavam acima de um milhar de funcionários (Monteiro, 2012, p. 19; 2018, pp. 8–9).

Até ao eclodir da guerra, a MDF dedicava-se sobretudo à produção de material agrícola e componentes para a indústria automóvel e ferroviária. Com a viragem da década de 1960, a empresa enveredou pelo projecto de passar a montar, e mais tarde produzir, tratores e viaturas pesadas de carga e de passageiros (P. M. Monteiro, 2012, p. 19, 2018, pp. 8–9). Esta conversão industrial permitiu à MDF posicionar-se para o fornecimento militar, operação que concretizou junto do fabricante de viaturas pesadas francês *Berliet* através do licenciamento de produção de um modelo que cumpria as necessidades das Forças Armadas nos cenários ultramarino: “veículos simples, com um baixo custo e que podiam ser produzidos em grande número num curto espaço de tempo” (P. M. Monteiro, 2012, p. 19). Desta parceria nasceu a família de camiões *Berliet-Tramagal*, cujo primeiro modelo é demonstrado em 1964,

⁶ Embora Tavares apresente uma relação bastante detalhada da produção de armamento na FMBP (elaborada a partir de dados recolhidos no AHMDN (Cx 7 165, Peça nº 4)), o destino das unidades inscritas em “Outros” não é explicitado. Essa omissão minoritária, contudo, não traz prejuízo à análise proposta neste ensaio, uma vez que a função provedora da FMBP para as Forças Armadas permanece suficientemente demonstrada. O aprofundamento empírico destes valores pode, contudo, ser objeto de eventuais investigações futuras mais focadas na atividade industrial desta fábrica.

iniciando-se pouco depois a produção através de uma encomenda de 450 unidades a ser satisfeita entre Junho de 1965 e Fevereiro de 1966 (P. M. Monteiro, 2018, p. 9).

O primeiro desses modelos, o *GBC 8 KT 4*, de dois eixos e quatro rodas motrizes, inspirou-se na versão original francesa com a mesma denominação. Possuía tração às quatro rodas e “transportava até quatro toneladas de carga ou vinte soldados totalmente equipados” (Monteiro, 2012, p. 19). A *GBC* era movida por um motor *Magik M520* de 7.900 cc de cilindrada, com 125 cv de potência e 800 km de autonomia. Dispunha da mais-valia de esse motor ser policarburante, isto é, capaz de funcionar com vários tipos de combustível, chegando a haver relatos da utilização carburantes tão invulgares como óleo de palma, aguarrás e até mesmo champanhe (P. M. Monteiro, 2012, p. 19, 2018, p. 16). Deste modelo inicial foram produzidos cerca de 1.670 exemplares. Apenas dois anos depois, em 1966, é apresentada uma nova versão da *GBC 8 KT*, com tração integral às seis rodas, que atingiu o volume de 972 unidades produzidas e apresentava uma taxa de incorporação nacional de 50% no seu fabrico (P. M. Monteiro, 2012, pp. 19–20).

Decorridos os primeiros anos de fabrico das *GBC*, surgiu em 1968 um terceiro modelo, mais ligeiro e pequeno, denominado de *GBA MT*. A *GBA MT*, apesar de ser essencialmente o mesmo veículo que a *GBC* original, era, no entanto, um modelo distinto na medida em que o seu desenvolvimento resultou da experiência operacional entretanto obtida em África. Foram assim introduzidas modificações que aumentaram a durabilidade, resistência, e economia face ao seu antecessor. Para além de ser uma tonelada mais leve que a *GBC* (7.250 kg vs. 8.370 kg, respetivamente), a *GBA* manteve a tração integral a seis rodas e era agora movida por um motor a gasóleo *M420/30X*, mais económico e ligeiramente mais potente (135 cv). Apesar da menor capacidade de carga face ao modelo anterior (4.000 kg vs. 4.500 kg.), a *GBA* foi considerada uma viatura que respondia às exigências das Forças Armadas (P. M. Monteiro, 2012, p. 20). No início de 1974, com 3.000 viaturas empregues no terreno, o Exército português pretendia adquirir cerca de mil exemplares adicionais, sendo que o fluxo de encomendas acabou por ser interrompido com o fim da guerra colonial.

Em Angola, Moçambique e na Guiné, as *Berliet-Tramagal* ganharam o respeito dos militares portugueses pela sua fiabilidade e comportamento em combate, onde apesar de acusarem utilização operacional intensa em condições de manutenção reduzidas, desempenharam o seu papel com robustez e versatilidade. No espaço de dez anos, entre 1964 e 1974, a linha de montagem da MDF produziu um total de 3.549 camiões *Berliet-Tramagal* dos três modelos⁷, a larga maioria dos quais entregue ao Exército e empregue nos teatros de operações africanos.

4.3. A Bravia, S.A.R.L.

O último caso de estudo relativo às indústrias de defesa portuguesas durante a guerra colonial vai centrar-se num curioso e ao mesmo tempo bem-sucedido exemplo de produção nacional de veículos blindados: a Bravia – Sociedade Luso-Brasileira de Veículos e Equipamentos, S.A.R.L. – empresa fundada em Lisboa em março de 1967 e dedicada à construção de veículos especiais e pesados.

⁷ Este valor resulta da soma da produção dos três modelos conforme indicado na literatura citada: 1.670 *GBC* da versão 4x4, 972 *GBC* da versão 6x6, e 907 exemplares *GBA* 6x6.

Desde o início da guerra colonial que as Forças Armadas utilizaram viaturas blindadas em todas as frentes, tipicamente em missões de reconhecimento, escolta de colunas militares e abertura de itinerários. Todavia, o perfil destas viaturas não era o mais adequado para o desempenho dessas funções. O inventário de veículos disponível era composto por modelos como *Panhard EBR*, *Daimler*, e *Fox* que pelo seu perfil de combate, idade e erosão mecânica, não se revelavam inteiramente ajustados (Afonso & Gomes, 2010, p. 400). O facto de as tropas no terreno serem obrigadas a operar improvisadamente em veículos inapropriados acabou por levantar a necessidade da sua substituição.

Uma das soluções empregues nesse contexto passou pela aquisição de autometralhadoras ligeiras *Panhard AML*, de origem francesa, que entram ao serviço em 1967 e vieram suprir várias lacunas. No entanto, faltava ao Exército uma viatura blindada de rodas com outras valências, nomeadamente o transporte de pessoal. Foram estabelecidos diversos contactos e chegou mesmo a ser firmado um contrato preliminar com uma fábrica fornecedora nos EUA. Contudo, à semelhança do que ocorreu com outros equipamentos militares nesse período, o governo norte-americano não autorizou a concretização do negócio, uma vez que os meios seriam empregues por Portugal fora do âmbito da NATO (Machado, 2009, pp. 42–43). Perante a impossibilidade de aquisição no mercado internacional, o governo português, por mão do Ministério do Exército, patrocinou a criação de uma empresa destinada à conceção e fabrico do tipo de veículo pretendido, formando-se assim, em março de 1967, a *Bravia S.A.R.L.* (Machado, 2009, pp. 42–43).

Em breve se concluíram os planos para a viatura a produzir, apelidada de *Chaimite V-200* pelo gestor do projeto, o Major Donas-Bôtto. A *Chaimite* inspirava-se no modelo americano *V-100 Commando* da firma *Cadillac Gage*, de onde praticamente todo o seu desenho foi decalcado. Com efeito, Dônas-Bôtto havia contratado uma equipa de técnicos norte-americanos para a reprodução do desenho original nas oficinas portuguesas, todos eles ex-funcionários da própria *Cadillac-Gage*, que chegam a Lisboa em 1966. Entre esses especialistas encontrava-se um engenheiro-chefe responsável pelo desenvolvimento, desenho e fabrico da *Commando* que, aquando do regresso aos EUA em 1972, acabou detido pelas autoridades desse país sob a acusação de espionagem industrial (Machado, 2009, p. 44; P. M. Monteiro, 2018, pp. 28–29, 32–33). Contudo, a obtenção de um exemplar em segunda mão da *V-100* por parte da RFA, adquirido por vias indiretas em novembro de 1966, veio proporcionar um contacto inicial com esse modelo e acelerar a conceção da versão nacional. Após ensaios iniciais com o exemplar alemão, o primeiro protótipo foi finalizado em 1968 e posto em demonstração aos militares portugueses. As semelhanças com a versão americana original eram tais que se chegou a “usar fotografias do exterior e do interior da *Commando* nos manuais da *Chaimite*” (P. M. Monteiro, 2018, pp. 28–31).

Para a fabricação em série foi transferida a produção dos cascos blindados para a Sorefame (Sociedades Reunidas de Fabricações Metálicas), empresa dedicada à construção material ferroviário, de onde seguiam posteriormente para montagem final nas Oficinas Gerais de Material de Engenharia (OGME), em Belém. Pouco depois deu-se nova transferência fabril, e por força da celeridade de produção desejada e de nova encomenda de 56 unidades por parte do Exército, a *Bravia* moveu-se em 1968 para novas instalações em Porto Alto, comprando a totalidade do capital da firma “*VM – Veículos Motorizados, S.A.R.L.*”, que lá se situava.

No geral, a produção das *Chaimite* ficou aquém do volume esperado, fruto das sucessivas transferências fabris, dificuldades logísticas e também de uma certa desarticulação entre o fabricante e o Exército (P. M. Monteiro, 2018, p. 31).

No final de 1970 tinham sido entregues ao Exército um total de 18 viaturas das quais quatro foram enviadas para a Guiné no final desse ano a fim de serem testadas e postas em ação (P. M. Monteiro, 2018, p. 31). Os primeiros resultados dessa experiência foram, contudo, decepcionantes, designadamente no que dizia respeito à adequação do armamento e à fiabilidade de alguns componentes mecânicos. Mais tarde, a partir de finais de 1972, foram enviadas três viaturas para Moçambique e sete para Angola, onde o desempenho se revelou melhor (Machado, 2009, pp. 45-46). No geral, a experiência de captação tecnológica por vias alternativas associada ao esforço de fabricação nacional permitiu, em apenas alguns anos, a obtenção de novos meios para o esforço de guerra, constituindo um exemplo efetivo de fortalecimento de potencial estratégico. Embora não tenha sido empregue em grande número, é possível afirmar que a *Chaimite* não só entrou em ação nos três teatros de operações, como acabou por protagonizar algumas das cenas mais emblemáticas do 25 de abril de 1974, assumindo um estatuto verdadeiramente icónico na memória histórica portuguesa.

5. A importância estratégica das indústrias militares portuguesas na guerra colonial

Desenvolvidos os aspetos teóricos relativos à Estratégia e às indústrias de defesa, e apresentados três casos de estudo que demonstram o esforço de capacitação industrial português no contexto da guerra colonial, a presente secção procurará identificar a função estratégica da indústria militar portuguesa na condução do esforço de guerra. Num passo inicial, procede-se à síntese da atividade dos casos de estudo, destacando os processos de obtenção de meios que foram empreendidos. De seguida, é efetuada a categorização desse tecido industrial de acordo com os conceitos específicos de indústrias de defesa. Por último, procede-se ao enquadramento da indústria militar portuguesa no tempo da guerra de acordo com os conceitos teóricos de Cabral Couto, procurando identificar a dialética existente entre os casos abordados, estratégia genérica e potencial estratégico.

Começando pela FMBP, empresa pública na dependência do Estado português, verifica-se que a produção de armas e munições ao longo do conflito constituiu um caso de geração de meios e fortalecimento de potencial. Para esse efeito contribuíram grandemente a modernização da fábrica no contexto da adesão à NATO, os apoios financeiros concedidos no quadro do Plano Marshall, assim como os protocolos estabelecidos com a RFA para a produção de *G-3* e *HK-21*. Portugal instrumentalizou essas mais valias a seu favor, capitalizando a transferência de tecnologia no sentido de ganhar acesso a armamento ligeiro moderno sem recorrer a mercados estrangeiros. Por outro lado, o enorme volume de produção atingido, assim como a crescente taxa de incorporação nacional, permitiu satisfazer, de forma económica, as necessidades das Forças Armadas no domínio das armas ligeiras, condição sem a qual seria difícil conduzir a campanha de contra-subversão em África. No geral, a importância estratégica da FMBP decorreu na lógica da estratégia genérica, designadamente através da disponibilização de meios pelas vias da ativação, desenvolvimento e exploração.

O segundo caso de estudo, a Metalúrgica Duarte Ferreira, representa um exemplo de fortalecimento de potencial distinto do anterior. Sendo uma empresa privada inicialmente dedicada à produção de equipamentos agrícolas e viaturas pesadas civis, a sua mobilização para o esforço de guerra decorreu mediante um processo de conversão de meios civis previamente existentes no sentido da produção militar. Denotando a relação teórica entre estratégia genética e estratégia estrutural, a MDF tomou partido das suas capacidades técnicas e utilizou os contactos com a empresa francesa *Berliet* para criar uma viatura tática de transporte que fosse de encontro das necessidades das Forças Armadas. Tal constituiu não só um exemplo bem-sucedido de transferência de tecnologia e encurtamento de I&D, como uma vez mais permitiu a Portugal contornar as limitações de fornecimento externo decorrentes da sua política ultramarina. O fortalecimento de potencial conseguido na produção das *Berliet-Tramagal* operou-se, assim, maioritariamente pelo caminho da conversão.

O terceiro exemplo deste ensaio foi a Bravia, S.A.R.L., empresa privada criada com patrocínio do Ministério do Exército com o objetivo de conceber e fabricar um veículo blindado ligeiro adequado aos teatros de operações africanos. Porventura o mais criativo dos casos abordados, a Bravia teve desde o início uma atividade marcadamente focada na obtenção de tecnologia estrangeira, designadamente através de métodos que se chegaram a revelar controversos. Granjeando a aquisição de uma *V-100 Commando* por canais indiretos, a Bravia conseguiu replicar o desenho desse blindado norte-americano e assim atalhar largamente a curva de I&D de um veículo cuja tipologia seria provavelmente difícil desenvolver no contexto da indústria portuguesa de então. Do mesmo modo, deve ser salientada a forma como outras empresas adjacentes – especificamente a Sorefame e a VM – foram postas ao serviço da produção da *Chaimite*, cujas primeiras unidades chegaram a visitar os teatros de operações africanos. Do ponto de vista estratégico, esta experiência correspondeu ao fortalecimento de potencial pelas vias da ativação e desenvolvimento e exploração, evidenciando uma dinâmica de mobilização de ativos complexa, diversificada e multisectorial.

No que diz respeito aos conceitos de indústrias de defesa, os três casos evidenciaram a vários níveis uma função provedora de meios de defesa. Em primeiro lugar, os exemplos elencados incluíram as categorias de pequenas armas e armas ligeiras e até certo ponto armas pesadas. Sendo Portugal um país relativamente pouco industrializado e inicialmente sem estrutura tecnológica para a conceção e fabrico desse tipo de material, deve ser positivamente assinalada a forma célere como os ativos industriais foram elevados a um nível de proficiência tecnológica superior e postos a laborar em prol das necessidades de guerra. Em segundo lugar, os casos de estudo revelaram uma abreviação substancial na curva de I&D. Uma vez que o país se encontrava à margem de muitas tecnologias de armamento, a exploração de contrapartidas, licenciamentos, relações diplomáticas e a obtenção de transferências de tecnologia permitiu atalhar custos e tempo de desenvolvimento e dessa forma fornecer a curto prazo importantes quantidades de equipamento às Forças Armadas. Em terceiro lugar, podem ser destacados os efeitos de *spin-in* gerados nas sinergias interempresariais, assim como a invocação das capacidades de *dual-use* (verificada nos casos da MDF e Bravia), em valências do sector civil foram utilizadas para obter produção militar de boa qualidade e a baixo custo. Por último, constata-se que a procura

e geração de meios militares por Portugal durante a guerra colonial decorreu dentro dos constrangimentos próprios das pequenas potências, mais limitadas do ponto de vista financeiro, económico e tecnológico. A base industrial de defesa portuguesa contava apenas com algumas unidades fabris dedicadas a seções parcelares de armamento ligeiro convencional – algo que se pode inserir na categoria de *sub-contractors* – a partir da qual todo o esforço de produção e potenciação de meios foi constituído com sucesso.

Relativamente ao quadro teórico da Estratégia, a relevância da indústria militar portuguesa no tempo da guerra, conforme ilustrada nos casos de estudo, pode ser entendida em três níveis interligados: estratégia genética, fortalecimento de potencial, e a relevância para com as estratégias estrutural e operacional. No que concerne à componente genética, os requisitos operacionais e estruturais da missão estratégica determinaram desde cedo a necessidade de gerar novos meios. As lacunas verificadas no início do conflito incluíam insuficiências não só relativamente à tipologia de meios (ligeiro e pesado) como também quanto ao volume e qualidade. Tradicionalmente, o processo de geração de novos meios é demorado e dispendioso, e na sua aceção plena só está verdadeiramente ao alcance de potências dotadas de grandes capacidades económicas e tecnológicas. No entanto, Portugal conseguiu contrariar esta tendência e proceder, dentro da sua escala, ao fortalecimento de potencial através de processos de ativação, conversão e desenvolvimento de meios.

Com efeito, a estratégia genética portuguesa teve por objeto a invenção, construção e obtenção de armamento adequado às novas missões em África. As armas ligeiras produzidas pela FMBP assim como as *Berliet* construídas pela MDF vieram ao encontro das necessidades das Forças Armadas e foram atempadamente postas à disposição da estratégia operacional. Já o aparecimento das *Chaimite*, embora mais demorado, explica-se pelo maior grau de sofisticação desse equipamento, aliás ilustrado nas vicissitudes e atribulações encontradas ao longo do desenvolvimento desse projecto. Globalmente, o trabalho das três unidades fabris correspondeu ao conceito estratégico adotado a montante – o da guerra contra-subversiva – e resultou de um processo de aferição relativo ao tipo de conflito na sua evolução previsível. Ademais, os produtos obtidos configuraram várias modalidades de geração de meios, mostrando que a estratégia genética não tem de estar necessariamente assente na mobilização de recursos em larga escala, nem se encontra irremediavelmente vedada a pequenas potências como Portugal. Efetivamente, a adaptação técnica dos meios existentes às circunstâncias, assim como a sua aquisição com determinadas especificações, é já uma forma de estratégia genética (A. H. Fernandes, *email*, 15 de Setembro de 2020). Tal aconteceu tanto ao nível dos meios produzidos como se manifestou igualmente ao nível das próprias indústrias, que no quadro estratégico global podem porventura também elas ser entendidas como meios geneticamente beneficiados.

Assim, a atividade da indústria militar portuguesa, orientada por uma estratégia genética devidamente enquadrada, permitiu fortalecer o potencial estratégico de forma profícua e consistente. Tal sucedeu mediante os três tipos de invocação de meios latentes postulados em Estratégia: ativação, conversão, e desenvolvimento e exploração. Frequentemente, esses processos interpenetraram-se e tomaram lugar em várias fases do seu percurso inventivo e produtivo das unidades fabris. No final, a dinâmica gerada possibilitou o aparecimento dos

meios materiais que o Estado português utilizou em apoio da sua estratégia. Nesse sentido, uma última nota pode ser deixada relativamente aos actores estatais, cujas prerrogativas económicas e de soberania permitiram manipular a dialética entre as necessidades de meios e o seu suprimento a favor dos objetivos politicamente definidos.

6. Conclusões

O presente ensaio propôs abordar as indústrias de defesa portuguesas no período da guerra colonial, no sentido de fazer identificar a função de apoio ao esforço de guerra com o conjunto de vetores que estipulam a sua importância estratégica. Para isso, foram introduzidos os principais aspetos teóricos que dizem respeito à Estratégia – designadamente estratégia genética e fortalecimento de potencial – fazendo a sua correspondência com as indústrias de defesa e respetivas tipologias. Este exercício conceptual, enquadrado no pensamento de Abel Cabral Couto, permitiu localizar as estruturas fabris nacionais na lógica do fortalecimento de potencial e entender a dialética existente entre objetivos a atingir e subsequente geração de meios. De seguida, identificou-se o panorama da indústria militar nacional no início da guerra colonial, explicitando a sua localização sectorial e graus de liberdade tecnológicos. Por fim, foi apresentado um conjunto de casos de estudo que expõem o esforço genético de suprir as Forças Armadas com os meios necessários ao desempenho da sua missão, analisando as suas principais contribuições. Essa reflexão permite retirar algumas conclusões.

Em primeiro lugar, há que destacar a correlação transversal entre os objetivos da guerra colonial, estratégia genética e o fortalecimento de potencial pela via da geração de meios. No geral, a dinâmica das indústrias de defesa altera-se profundamente quando se transita de um período de paz para um período de guerra. A solicitação dos meios aumenta, a sua tipologia particulariza-se para as necessidades do conflito, e a produção é intensificada para suprir as necessidades materiais. Os casos abordados identificaram precisamente esse fenómeno, pois o papel da indústria militar nacional, que em período de paz apresentava um perfil comercial regular, alterou-se a partir do momento em que o esforço de guerra se tornou um objetivo para o qual este tecido produtivo devia contribuir.

Foi também significativo verificar que nos casos apresentados as indústrias militares nacionais fizeram mais do que simplesmente produzir armamento. A partir do momento em que se dá a eclosão da guerra, deu-se uma ampliação das capacidades no sentido de constituir uma resposta, pronta e eficaz, às exigências contínuas que o conflito apresentou ao longo de quase quinze anos. E apesar de não ser possível afirmar que tenha existido um planeamento integrado, de longo prazo e superiormente delineado, pode-se, contudo, afirmar que existiu como que um modo de atuação nacional guiado pelos acontecimentos a partir do qual, efetivamente, foi possível gerar meios e munir as Forças Armadas numa escala improvável para uma pequena potência, austera e à margem das grandes dinâmicas internacionais.

Como está patente nos exemplos descritos, Portugal conseguiu um leque de armamento à partida difícil de obter em qualidade e quantidade, e num contexto internacional altamente desfavorável. O custo de entrada, ou I&D, das aquisições e produções efetuadas foi gerido através da exploração de relações externas favoráveis, formas indiretas de captação tecnológica, e ainda através da subordinação da indústria às prioridades estratégicas da

guerra. Este alinhamento permitiu durante anos instrumentalizar as cadeias de valor a fim de obter produtos em condições bastante menos obstaculizadas, sendo de notar o importante atalho tecnológico e financeiro que daí resultou.

O material produzido nacionalmente mostrou-se de qualidade equiparável ao dos congêneres internacionais, materializando-se um espírito inventivo e um patamar técnico que apoiou de forma sustentada o esforço de guerra. Efetivamente, Portugal não foi alvo de patrocínios preferenciais, nem se terá alguma vez equiparado as principais potências da altura. Não obstante, conseguiu assegurar em larga medida a sua autossubsistência militar, configurando um percurso inventivo que contribuiu para sustentar, contra todas as probabilidades, uma campanha militar contra-subversiva em três frentes africanas durante treze anos.

Considerando o acima exposto pode concluir-se que a formulação da estratégia genética foi efetuada, conforme se postula no pensamento de Abel Cabral Couto, através da combinação dos meios disponíveis (as fábricas militares nacionais e as relações comerciais associadas) com os meios que podiam ser colocados ao alcance (adquirindo os ativos tecnológicos e industriais a fim de aumentar as capacidades), colmatando as insuficiências dentro das capacidades nacionais (o caso da conceção e produção indígena de meios não passíveis de serem adquiridos do exterior). No fim de contas, a mobilização da indústria nacional para o esforço de guerra acabou por ser uma das grandes soluções encontradas pelas autoridades político-militares para ultrapassar o isolamento internacional a que Portugal estava votado desde finais de 1960, e dessa forma prosseguir com os objetivos políticos e estratégicos delineados pelo Estado.

Referências bibliográficas

- Afonso, A., & Gomes, C. de M. (2010). *Os anos da Guerra Colonial*. Lisboa: Quidnovi.
- Brauer, J. (2007). Arms industries, arms trade, and developing countries. Em: K. Hartley, & T. Sandler (Ed.), *Handbook of Defense Economics* (Vol. 2, pp. 973-1015). Amsterdam: Elsevier.
- Cann, J. P. (1998). *Contra-insurreição em África*. Lisboa: Atena Editora.
- Couto, A. C. (1998). *Elementos de Estratégia: Vol. I*. Lisboa: Instituto de Altos Estudos Militares.
- Decreto-Lei 41892 de 3 de outubro (1958). *Define as normas orgânicas dos estabelecimentos fabris militares dependentes do Ministério*. Diário do Governo, 1ª Série I, 214. 1063-1081. Lisboa: Ministério do Exército.
- Dunne, J. P. (1995). Chapter 14: The defense industrial base. Em: K. Hartley, & T. Sandler (Ed.), *Handbook of Defense Economics* (Vol. 1, pp. 399-430). Amsterdam: Elsevier.
- European Commission. (2016, 6 de dezembro). Small arms and light weapons (SALW). [Página online]. Retirado de https://ec.europa.eu/home-affairs/e-library/glossary/small-arms-and-light-weapons-salw_en
- Fonseca, A. M. (2006). Dez anos de relações luso-alemãs 1958-1968. *Relações Internacionais*, (11), 47-60. Retirado de http://www.ipri.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/ri11/RI11_04AMFonseca.pdf
- Fonseca, A. M. (2007). *A força das armas: O apoio da República Federal da Alemanha ao Estado Novo 1958-1968*. Lisboa: Instituto Diplomático - Ministério dos Negócios Estrangeiros.

- Forge, J. (2010). A Note on the Definition of “Dual Use”. *Science and Engineering Ethics*, 16(1), 111-118. doi: 10.1007/s11948-009-9159-9
- Hartley, K. (s. d.). Defence Economics and the Industrial Base. University of York. Retirado de <https://pdfs.semanticscholar.org/872f/7aeca462bbd0785df25c846465ae8dbbf235.pdf>
- Kozyulin, V. (2011). Transfer of Defense Technologies: Should They Be Included in the ATT? Executive summary. UNIDIR Side Event at United Nations 1st Committee Meeting, Nova Iorque: UNIDIR. Retirado de <https://unidir.org/files/medias/pdfs/background-paper-transfer-of-defense-technologies-should-they-be-included-in-the-att-vadim-kozyulin-eng-0-260.pdf>
- Love, J. H., & Roper, S. (1999). The Determinants of Innovation: R&D, Technology Transfer and Networking Effects. *Review of Industrial Organization*, 15(1), 43-64. Retirado de <https://www.jstor.org/stable/41791239>
- Macdonald, S. (1993). Nothing either good or bad: Industrial espionage and technology transfer. *International Journal of Technology Management*, 8(1-2), 95-105. doi: 10.1504/IJTM.1993.025762
- Machado, M. S. (2009). Chaimite, o primeiro blindado português. *Jornal do Exército*, 580, 42-52.
- Molas-Gallart, J. (1997). Which way to go? Defence technology and the diversity of ‘dual-use’ technology transfer. *Research Policy*, 26(3), 367-385. doi: 10.1016/S0048-7333(97)00023-1
- Monteiro, P. da S. (2013). A logística de Portugal na guerra subversiva de África (1961 a 1974). *Revista Militar*, (2539/2540), 725-764. Retirado de <https://www.revistamilitar.pt/artigopdf/844>
- Monteiro, P. M. (2012, fevereiro). Que força é essa? *Motor Clássico*, (60), 19-22. Retirado de http://ultramar.terraweb.biz/VeiculosMilitaresAntigos_Berliet.htm
- Monteiro, P. M. (2018). *Berliet, Chaimite e UMM*. Contra a Corrente.
- Pinto, R. F. M. (2009). As Indústrias Militares e As Armas de Fogo Portáteis no Exército Português. *Revista Militar*, (2495), 1543-1634. Retirado de <http://arquivodigital.defesa.pt/Images/winlibimg.aspx?key=&doc=276915&img=12428>
- Rolo, J. M. (2006). *O regresso às armas: Tendências das indústrias de defesa*. Chamusca: Edições Cosmos.
- Sempere, C. M. (2018). What Is Known About Defence Research and Development Spill-Overs? *Defence and Peace Economics*, 29(3), 225-246. doi: 10.1080/10242694.2016.1239364
- Tavares, J. M. (2005). *Indústria militar portuguesa no tempo da guerra (1961-1974)*. Casal de Cambra: Caleidoscópico Edições.
- Telo, A. J. (1994). As guerras de África e a mudança nos apoios internacionais de Portugal. *Revista de História das Ideias*, (16), 347-369. Retirado de https://digitalis-dsp.uc.pt/bitstream/10316.2/41983/1/As_guerras_de_Africa.pdf
- Telo, A. J. (1995). Portugal e a NATO: dos Pirinéus a Angola. *Análise Social*, (134), 947-973. Retirado de <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1223388913Z0aPS2xv0Vm13QE0.pdf>
- UNODC. (2014). *International Instrument to Enable States to Identify and Trace, in a Timely and Reliable Manner, Illicit Small Arms and Light Weapons*. Viena: United Nations Office on Drugs and Crime. Retirado de <https://www.unodc.org/documents/organized-crime/Firearms/ITI.pdf>

MADE IN PORTUGAL: THE PORTUGUESE DEFENCE INDUSTRY DURING THE COLONIAL WAR (1961-1974)

MADE IN PORTUGAL: A INDÚSTRIA DE DEFESA NACIONAL DURANTE A GUERRA COLONIAL (1961-1974)

César Rodrigues

Master's Degree in International Relations from the Faculty of Social Sciences and Humanities of the NOVA University of Lisbon

Master's Degree in International Public Policy from Osaka University

Currently enrolled in the PhD programme in International Public Policy at Osaka University

Part-time lecturer at Kyoto University of Foreign Studies

562-0045 Osaka, Japan

c-rodriques@osipp.osaka-u.ac.jp

Abstract

Defence industries have a strategic role in the state's national defence. They are composed of diverse sectors, with productive and technological levels varying in terms of dimension and scale. Following Abel Cabral Couto's notion of genetic strategy and strengthening of strategic potential, this study explores the case of Portuguese defence industries during the colonial war period (1961-1974) and examines their strategic role through three case studies: the Fabrica Militar de Braço de Prata; Metalúrgica Duarte Ferreira; and Bravia, S.A.R.L. It shows the significance of industrial activity for the war effort in Portugal, a country lacking great economic and military capability, particularly in the areas of industrial capacity-building and asset conversion to military purposes.

Keywords: Weapons, Portugal, Defence Industries, Strategy, Colonial War.

Resumo

As indústrias de defesa têm um papel estratégico pois fornecem os meios que os Estados usam na defesa nacional. Estas estruturas apresentam-se diversas no seu setor de atividade, assim como na dimensão e escala do seu nível produtivo e tecnológico. No que diz respeito à Estratégia, entendida à luz do pensamento de Abel Cabral Couto, as indústrias de defesa constituem ativos enquadrados na lógica da estratégia genética e do fortalecimento de potencial estratégico. O presente ensaio aborda o caso das indústrias de defesa portuguesas durante a guerra colonial (1961-1974) e examina o seu papel estratégico através de três casos de estudo. Não sendo Portugal um país de grandes capacidades económicas ou militares, verifica-se que a atividade industrial empreendida durante esse período foi essencial para o esforço de guerra então conduzido, representando um notável exemplo de conversão e capacitação industrial.

Palavras-chave: Armamento, Portugal, Indústrias de Defesa, Estratégia, Guerra Colonial.

How to cite this article: Rodrigues, C. (2020). Made in Portugal: The Portuguese Defence Industry During the Colonial War (1961-1974). *Revista de Ciências Militares [Portuguese Journal of Military Sciences]*, November, VIII(2), 93-110. Retrieved from https://www.ium.pt/?page_id=5714

1. Introduction

Between 1961 and 1974, Portugal was engaged in a difficult military campaign in the African territories under Portuguese control, where it had to fight on three fronts against five liberation movements and their respective armed groups. The conflict was the result of an independence wave that many other colonial powers had attempted to counter in the 1950s and 1960s (Telo, 1994, pp.349-351), generally unsuccessfully. The Portuguese political and military decision makers fought this wave with determination at a time when Portugal was neither rich, developed, or had advanced military capabilities (Cann, 1998, p.19). This paper begins by establishing the links between Strategy, military technology and defence industry to analyse the Portuguese military industrial production during the colonial war. The study describes how this industry evolved and provides some examples of its strategic importance as described by Abel Cabral Couto.

When Portugal chose the military option, it embarked on an ambitious task of conducting three counterinsurgency¹ campaigns in Angola, Guinea and Mozambique, several thousands of kilometres away from mainland Portugal, setting in motion a strategy that required considerable resources (Cann, 1998, pp. 19-25). The first step was to mobilise massive numbers of troops and procure large quantities of light weapons, ammunition, vehicles and other capabilities. This was an unlikely undertaking for a country that, despite holding a colonial empire, could not project a significant amount of power. Thus, it largely relied on the national military factories, which played a crucial role in sustaining the war effort by producing weapons and war materials that were costly and difficult to obtain. Although this productive structure was initially modest and did not meet the military and technical standards of the time, the Portuguese State mobilised the technological skills and capabilities of several public and private factories to produce military equipment.

The Portuguese military industry during the colonial war is a relevant topic for the study of Security and Defence, and especially to analyse the interaction between Strategy² and military technology, not only because of its historical importance but also for its conceptual and technical peculiarities. Defence industries generally have strategic importance to States because their structures provide the means ? that is, the weapons and weapons systems ? by which States exercise their sovereignty. These industries are invaluable because they generate the capabilities and potential that Strategy relies on to achieve its goals. Their profile also varies considerably in terms of production sector, technological level, size or type of link to the military and the State. The national industrial landscape rose to the occasion during the colonial war, and there were remarkable examples of manufacture and design of various war materials in terms of both quality, quantity and costs. Without this combination of factors, it would have been difficult for the Portuguese Armed Forces and the Portuguese State to sustain the war effort for more than ten years.

The study is delimited in terms of time and content to: the period of the colonial war (1961-

¹ In Portuguese strategic thinking, the term “counter-subversion” is frequently used to refer to counterinsurgency. The author opted to use “counterinsurgency” for translation purposes in order to maintain congruence with the international literature.
² “Strategy” is capitalised in this study when it refers to the discipline, to differentiate it from how the concept is referred to in common usage.

1974) and; the Portuguese military factories and Strategy as a discipline of military science. It argues that the Portuguese case was an important example of how to increase potential by activating and training technical and industrial capabilities that have a strategic dimension. Furthermore, the study will attempt to show that this industrial base, which consisted of a set of factories with different profiles and purposes, played a decisive role in sustaining the war effort, and, thus, in the counterinsurgency strategy deployed in Africa (Tavares, 2005, p.21).

2. Methodology and method

There are few studies on this often forgotten topic, and analysing it today is no easy task. Most of the factories have either been deactivated or dismantled, and not many comprehensive and systematic studies have explored their archives. This study will analyse the topic using a qualitative research strategy based on data collected from open sources and on Abel Cabral Couto's Strategy concepts. This approach provides a heuristic framework for interpreting the relationship between Strategy and the national military industry during wartime, according to a narrative that is essentially conceptual and historical. The analysis was based on a literature review of reference works on the colonial war and on information on the Portuguese defence factories collected from monographs, scientific journals and other unofficial sources such as expert journals, blogs and enthusiasts' associations.

The paper is divided into four phases: the first addresses the main theoretical aspects of Strategy that have an impact on the defence industry, specifically, genetic strategy and strategic potential. The second describes the key features of each defence factory to establish their nature, level of self-sufficiency and processes. The third reviews the historical and military context at the onset of the colonial war, when there was an urgent need to obtain weapons and war materials by mobilising the national industries. The fourth consists of an analysis of three case studies, and identifies the strategic role of the defence factories in sustaining the war effort. The final section provides a reflection on the case studies through the lens of Cabral Couto's thinking on Strategy and the corresponding concepts used by the defence industry to demonstrate the strategic importance of the national defence factories in sustaining the war effort.

3. Theoretical framework

The conceptual framework through which the topic will be analysed involves three theoretical domains that relate to defence industries and their strategic importance. The first two are key concepts for the thinking of Abel Cabral Couto: genetic strategy and strategic potential. The third refers to the concepts used by the defence industry, which generally have their origin in the field of defence economics. Describing these concepts will provide the tools to analyse the case studies and interpret them through the lens of Strategy.

3.1. Genetic strategy

The decision of the Portuguese political and military authorities to conduct a counterinsurgency war in Africa meant that the Armed Forces had a strategic mission

to accomplish. However, an essential condition to execute a strategic mission is having the means to do so. Generally, in all strategies there is a “divide between conception and implementation, that is, between what is desirable and what the technical conditions and material resources allow”. Thus, there is a distinction between “operational aspects (linked to the use of capabilities), genetic aspects (which refer to generating and creating new capabilities) and structural aspects (which refer to what those capabilities involve, how they are organized and coordinated)” (Couto, 1998, p.230). Therefore, while operational strategy is implemented through operational plans, genetic and structural strategies deal with force planning and programming (Couto, 1998, p.230). For this analysis, the most relevant of these categories is genetic strategy and how it affects structural and operational aspects.

As the name suggests, structural strategy involves detecting and analysing weaknesses and strengths in existing structures and finding ways to improve them and optimise their performance. State resources, and armies in particular, are not always suited to the mission entrusted to them. When this happens, their structure and organization are changed, usually after evaluating available resources in order to eliminate, correct, develop or create new ones, as well as to improve the efficiency and use of existing ones. On the other hand, genetic strategy refers to designing, building or obtaining new capabilities to implement the operational strategy. This process operationalizes the strategic concept adopted by the decision makers and enables the delivery of these capabilities in a timely manner and according to how the situation is expected to evolve (Couto, 1998, pp.230-231).

Therefore, the programmes to acquire the capabilities outlined in the genetic strategy must be planned well in advance and according to future events that may or may not occur. Any decisions on genetic strategy must always be carefully weighed because they will affect how the capabilities required by the operational component are allocated, and because they imply committing material, human and technical resources over usually long periods of time, thus it is desirable that those decisions are both prudent and correct (Couto, 1998, pp.231-232). This is one of the reasons why prospective planning plays such an important role: it provides a scientific and rational basis for the genetic strategy. Essentially, it answers the following fundamental question: “considering how the situation is expected to evolve, what capabilities and instruments should be available?” (Couto, 1998, p.232)

The answer to this question rests on the relationship between the genetic strategy and the organizations that provide the required capabilities, in this case, the defence industries. In its fullest and purest sense (that of designing, generating and producing a capability from scratch) only great powers can have a true genetic strategy. Small nations, on the other hand, usually formulate their strategy “according to the available resources” and to those that “may be obtained”, and make up for any shortcomings as their modest means allow (Couto, 1998, p.232). In the case of the colonial war, Portugal had no choice but to counter this trend as its small size allowed by attempting to create new capabilities and by refusing to let the means limit the ends. The paper argues that this process was the result of a genetic strategy, thus providing a theoretical framework through which to analyse the Portuguese military industry.

3.2. Strategic Potential

The second dimension of Strategy that influences the defence industry is the concept of strategic potential. A State's decision to adopt a given strategic doctrine and posture depends on the resources that can be allocated to it (Couto, 1998, pp.332-334). Those resources, which are "called war potential or strategic potential, can be defined as any type of forces, both moral and material, that a State can use to operationalize its strategy" (Couto, 1998, pp.241-242).

These forces can be classified and categorised according to their nature and status. With regards to nature, forces can be material (tangible) or moral (intangible). As the aim of this paper is to analyse defence industries, its focus will be material forces, which are tangible and can be expressed in concrete values such as quantities of weapons, organized military personnel, human, economic and financial resources, etc. This includes "material resources which may be provided by other States with common interests" (Couto, 1998, p.241). As for their status, forces can be readily available or latent. Readily available forces ones include "available military and militarized forces, ammunition depots, built or installed communications systems, financial resources or credits in hand". Latent forces, on the other hand, are "forces that cannot be used immediately, but that can be available within a relatively variable time frame" (Couto, 1998, p.242).

These two categories include resources that only require activation to become available (e.g. military forces on reserve or leave, resources that require legislation before they can be mobilised, etc.), resources available after conversion (including factories that can be adapted to produce or repair war materials, untrained personnel that can be employed in military or industrial activities, means of transport that can be adapted for military use, etc.), and, finally, resources that will be available after development or exploitation (such as natural resources that have been prospected but not yet exploited, industrial facilities that can be optimised to operate at higher productivity levels, etc.) (Couto, 1998, pp.243-243). When applied to the topic under study, these concepts can be used to categorise the capabilities that were available in Portugal between 1961 and 1974, as well as the processes that were developed to mobilise them for the war effort.

3.3. Defence Industries

While there is no formal definition of defence industries, the term links the concept of industry to a role of providing defence capabilities that will, in principle, be used by States. Generally, the term defence industries refers to an industrial structure directly or indirectly involved in the production of the State's defence capabilities (Dunne, 1995, p.402)³. Thus, defence industries play a key role in the national defence of any State.

While this definition encompasses a wide range of industrial sectors, the most relevant to the State's defence capabilities, as well as to the topic of this study, is the military weapons and technology sector, which involves the research, development, production and maintenance of military equipment. It may also include business organizations that provide products or

³ A term for this fabric which is widely used in the US is defence industrial base, which describes the entire industrial platform that provides the country's defence capabilities.

services to a military government agency, or a weapons manufacturer that produces weapons, ammunition, missiles, military aircraft, etc., and any related consumables and systems.

Defence industries are generally classified according to their sector of activity, that is, according to the type of weapons or defence components they produce. There are four major sectors of activity: small arms and light weapons; conventional heavy weapons; chemical and biological weapons; and, finally, nuclear weapons (Rolo, 2006, p.97).

As the last two categories are a feature of great military powers and are not available to small nations due to their huge technological and economic costs, this study will only address the range of capabilities that, on the one hand, was within Portugal's possibilities, and on the other, was used during the period of the colonial war. This includes small arms and light weapons, as well as some heavy weapons. The first category does not have a fixed definition but includes portable weapons that can be carried and operated by a single person, such as pistols, machine guns, assault rifles, heavy machine guns, as well as other heavier support weapons (European Commission, 2016; UNODC, 2014, pp.2-3); conventional heavy weapons include all conventional military equipment that is both large and complex, such as aircraft and aviation systems, transport and combat vehicles or naval capabilities (Rolo, 2006, p.97).

Weapons technologies have an entry cost, which is usually referred to as Research & Development (R&D) cost. These expenses act as a friction force and usually involve large sums. On the other hand, R&D has a learning curve that decreases costs over time and can act as a centre of gravity for related technologies (spin-in) or, in the opposite direction, to disseminate information on developed technologies (spin-off) (Dunne, 1995, p.423; Hartley, no date, pp.3-6; Molas-Gallart, 1997, pp.380-382; Sempere, 2018). In both cases, there is a cross-sectorial industrial and technological dynamic that may even enable dual-use capabilities, that is, technologies that have both civilian and military uses (Forge, 2010; Molas-Gallart, 1997; Rolo, 2006, p.202). If a State does not possess a given technology or industrial capability, it can try to obtain it through technology transfer processes – including diplomacy, espionage, trade-offs and licence acquisition, among others –, taking a shortcut to the traditional R&D process. This is, in fact, rather common since production units and technology hubs are often located in different countries (Brauer, 2007, p.985; Kozyulin, 2011, pp.5-16; Love & Roper, 1999; Macdonald, 1993).

With regards to size and sophistication, defence industries can be classified according to three levels of complexity. The most sophisticated level involves the main contractors: “companies that are market leaders and that have, directly or indirectly, complete control over their products’ value chains, from research, conception and design to development, production and marketing”. The intermediate level consists of subcontractors: “companies that may or may not be associated with the main contractors, which participate only in intermediate phases and are often isolated from the original value chains, which include licenced products, technical assistance services, upgrading and maintaining equipment and end products”; and finally, small adjacent companies that are typically scattered, which produce parts, “components and other items of low technical intensity” that are nevertheless “vital to obtain the end product” (Rolo, 2006, p.201).

Governments can use their political and financial power to manipulate the dialectic

relationship between the genetic requirements of the State's strategy and the characteristics of a specific industrial base. That is, in theory, political decision makers can intervene in the military industrial structure to control prices, set efficiency and profitability levels, and even impose full administrative control. Policies can be used to apply subsidies, manage production and export licences, establish trade-offs that prioritise government interests, and support defence industries through the acquisition of certain products (Hartley, no date, pp.2-3).

According to this theoretical framework, at the time of the colonial war there were no main contractors in Portugal. However, as this paper will establish, there was a platform of what can be called "public and private subcontractors that had some international connections" (Rolo, 2006, p.201) and who proved to have substantial, and sometimes indispensable importance. Indeed, "some of these companies were created as defence industries and later expanded their activities to the civilian sector. Others were civilian companies with expertise in areas that could be integrated into the military equipment production chains" (Rolo, 2006, p.201).

4. The Portuguese military industry during the colonial war

When war broke out in Angola in the early 1960s, the forces on the ground were still largely armed with obsolete World War II equipment, including the metal helmets, Mauser 98K repeating rifles, and Dreyse and Breda machine guns. At a time when modern armies were making technological advances in a number of fields, this equipment was unsuitable to new counterinsurgency missions (Afonso & Gomes, 2010, p.127; Pinto, 2009, pp.1593-1595). In fact, the first troops conducting operations in Africa lacked an automatic infantry weapon (the most commonly used weapon in a counterinsurgency campaign), which contrasted with the relative speed with which the liberation movements of the three fronts had access to modern weapons of that type. The remaining heavy equipment, from transport vehicles to combat aircraft, was not always current or sufficient and was generally entrusted to Portugal under NATO supply programmes, and as such, its use was restricted to an operational area that did not include the African territories (Tavares, 2005, pp.55-56).

The onset of the colonial war and its specific requirements meant that it was urgent to procure various war equipment both through international purchases from foreign contractors, and, when possible, from domestic manufacturers. Neither was easily done: in the first case, Portugal's economic constraints limited the acquisition of sophisticated material, and the regime's colonial policy resulted in a "more or less declared" embargo "on the sale of war materials [...] to Portugal, which led to the nation's political and diplomatic isolation"; in the second case, Portugal's limited technical and industrial potential meant it was "almost impossible to begin producing new products with both quantity, quality and guaranteed economic viability" without foreign support (Tavares, 2005, p.57). The situation worsened as war broke out in three separate theatres of operations and the fighting intensified (Tavares, 2005, pp.55-58).

The Portuguese decision makers tackled and solved these problems by finding contractors that could meet all the following conditions: 1) supplying the military equipment the Portuguese Armed Forces required for their operations; 2) meeting the financial requirements and preventing excess costs, and, finally; 3) "reducing Portugal's dependence

on foreign industries and producing what is needed domestically” (Tavares, 2005, pp.55-58).

At the turn of the 1960s, Portugal was “engaged in a process of modernisation and technical enhancement of its military industry, namely factories that manufactured and repaired weapons and ammunition” (Tavares, 2005, p.55). In the 1950s, these factories received considerable financial and technological aid through the Marshall Plan and as a result of Portugal’s accession to NATO. When Portugal joined NATO, the Portuguese military landscape benefitted from a climate of technological innovation (Tavares, 2005, p. 41) that made it possible to “reorganize the national defence industry” (Telo, 1995, p.960). Specifically, this aid consisted in the use of new techniques, training and technologies, but also involved the reorganization of the Portuguese military factories and the placement of several orders (Pinto, 2009, pp.1591-1592; Tavares, 2005, pp.37-43; Telo, 1995, p.960). The aid obtained through the Marshall Plan for the economic reconstruction of Europe consisted of economic and financial support to modernise and refurbish the production lines of state-run military factories (P. da S. Monteiro, 2013, pp.730-731). The experience gained from these processes improved the factories’ productive and technological capacity and built a defence industrial base that was used throughout the colonial war.

Indeed, from the 1960s onwards, the country’s strategy to obtain capabilities became clear. Lisbon’s overseas policy had put Portugal in an uncomfortable position in the international stage. This led not only to the increasing diplomatic isolation of Salazar and Caetano’s regime but also to difficulties in importing war equipment that could be used in Africa (P. da S. Monteiro, 2013, p.727). As a result, the focus gradually shifted to contractors that relied on Portuguese design and manufacturing, in order to reduce the dependence on foreign contractors and provide alternatives to importing equipment. One of the most relevant was the exploitation of trade-offs obtained through trade and diplomatic relations with foreign countries, in particular with the Federal Republic of Germany (FRG) (Fonseca, 2007). In fact, for several years Portugal maintained a fruitful and dynamic relationship with the FRG, through which it was able to obtain technical improvements and skills that enabled it to “take a shortcut” and increase the country’s war potential and industrial potential, something that should have been incredibly difficult to achieve, considering that the weapons markets were relatively off-limits to Portugal (Fonseca, 2006, pp.50-55).

The next section will describe three case studies that were paradigmatic examples of the thesis advanced in this paper, that is, that Portuguese military industries played a strategic role in the colonial war. As the term *defence industries* can refer to a wide range of sectors, it will be used in this paper to refer to the military equipment manufactured in Portugal during the colonial war, that is, light weapons, ammunition and military vehicles. The first case study analyses the *Fábrica Militar de Braço de Prata* (FMBP) [Braço de Prata Military Factory], a state-owned factory that produced ammunition and light weapons; the other two address *Bravia (Sociedade Luso-brasileira de Veículos e Equipamentos S.A.R.L.)* [Bravia (Luso-Brazilian Society of Vehicles and Equipments S.A.R.L.)] and *Metalúrgica Duarte Ferreira SARL (MDF)* [Duarte Ferreira Metal Works SARL], two private companies that built the armoured and transport vehicles that were crucial in the African theatres of operations.

4.1. *Fábrica Militar de Braço de Prata*

The first case study examines the *Fábrica Militar de Braço de Prata* (FMBP), a factory located in the eastern part of Lisbon which exclusively produced light weapons, ammunition of various calibres, and several other items. The factory began its activity in the early 20th century and was extensively restructured and refurbished during the 1950s, when large sums were invested in industrialising its production lines, training technical staff and acquiring machinery through the Marshall Plan and through the NATO programmes that had become available when Portugal became a member (Tavares, 2005, pp.38-45). Through its accession to the Atlantic alliance, a political and military organization, Portugal was able to completely renew the FMBP and use it to fill large orders, including an order of 350,000 10.5 cm artillery shells from the US government in 1953 (Tavares, 2005, p.42; Telo, 1995, p.760). On the other hand, the Marshall Plan focused on the economic reconstruction of the European territory, and the aid granted to the FMBP consisted of subsidies for refurbishing and modernisation, which were used to build “two production lines in the Ammunition Section, one for artillery and the other for mortars” (Pinto, 2009, pp.1591-1592). The aid received under the Marshall Plan in 1952 covered about 45% of the total investment in that factory (Tavares, 2005, p.38). In a further boost to this modernisation drive, the US and the Federal Republic of Germany placed several orders for ammunitions that revitalised the spirit of innovation and growth in the Portuguese military industrial fabric (P. da S. Monteiro, 2013, pp.730-731; Tavares, 2005, pp.43-53).

Decree-Law 41892 of 03 October describes the FMBP’s organizational mission as defined by the Ministry of the Army in late 1958:

[...] the manufacture and repair of all types of weapons; the manufacture and repair of metal components or subcomponents of ammunition for weapons with calibres of 40 mm or greater; the manufacture and repair of precision instruments, electrical equipment and referencing or trajectory prediction equipment; the manufacture and repair of animal traction vehicles; manufacture and repair of specialised artillery vehicles, ammunition and armoured vehicles (including weapons and equipment, but excluding engines); and the manufacture of tools required for the operation of military industries.⁴

This kick-started a period of intense manufacturing activity that would gradually increase over the following years due to the colonial war and the resulting need to equip and arm the Armed Forces by producing modern light weapons, the most famous of which was the Heckler & Koch G-3. The research for this weapon, which began as early as in 1960, was enabled by the good relations between Portugal and the FRG, and in mid-1962 Portugal began producing parts for the G-3 such as barrels and ammunition clips (Tavares, 2005, pp.64, 161). That same year, the German government placed an order for 50,000 units of this weapon and provided the FMBP with the technical equipment and know-how required to produce it, as well as the respective licences. With this last step, in 1962 the factory had everything it needed to produce all parts of the model, thus becoming self-sufficient in the production of this important combat tool. Over the following years, the FMBP gradually

⁴ Decree-Law No. 41892 of 3 October, Ministry of the Army. Diary of the Government: 1st Series, No. 214 (1958).

began producing more components for the G-3, and by late 1967 approximately 84% of the weapon's components were produced domestically (Tavares, 2005, p. 64). From 1962 to 1974, about 300,000 weapons were delivered to the Armed Forces (Tavares, 2005, p.206), and the production rate at the outset of the colonial war reached about 2,800 units per month⁵.

In addition to the iconic G-3, this factory produced other military equipment. The FMBP was tasked with producing several other weapons, such as the Heckler & Koch HK-21 machine gun (based on the G-3), the Portuguese-made FBP m/947 machine gun, defensive and offensive hand grenades (m/62 and m/63), and 60 mm, 81 mm and 120 mm mortars. Portugal began producing the HK-21 when the Armed Forces required an automatic support weapon. In 1967, there was a proposal to produce it at the FMBP and it began coming out of the production line the following year, with a production target of 4,000 units in less than two years (Afonso & Gomes, 2010, p. 404). Another product that was produced in large quantities were hand grenades, which may have reached over 300,000 units per year in 1973 (it was not possible to ascertain the exact numbers). As for mortars, particularly the Portuguese-made 60 mm mortar, almost 1,600 units were produced before the war ended, and, while it was not possible to ascertain the exact numbers, the ammunition for them would have been in the order of hundreds of thousands (Afonso & Gomes, 2010, p.404; Tavares, 2005, p.209).

The FMBP was tasked with sustaining the war effort at the expense of the company's commercial activity, in a case of strategic capitalisation of a company in the face of economic difficulties. Rather than being managed like an autonomous business, the factory was managed according to guidelines defined by the State (Tavares, 2005, pp.81-83)⁶. The weapons produced by the FMBP for the Armed Forces, as reported in January 1974, are provided in Table 1 (Tavares, 2005, p.206).

Table 1 – Total number of weapons supplied by the FMBP to the Armed Forces

Weapons	Client				Total	Date of first filled order
	Army	Navy	Air Force	Others ⁷		
<i>G-3</i>	257.409	8.985	4.465	27.536	298.395	1962
<i>HK 21</i>	6.692	100	241	276	7.309	1968
<i>FBP m/963</i>	6.234	-	-	994	7.228	1963
<i>60mm mortar</i>	718	-	39	53	810	No date

Source: Tavares (2005).

⁵ This value was obtained by dividing the number of G-3 units produced in 1973 by 12 months.

⁶ As Tavares (2005, pp.81-82) explains, military factories were run according to management principles that were similar to those of private companies and were "legally entitled to full administrative and financial autonomy, [but were?] subject to financial auditing by the Court of Auditors, ?and their commercial decisions regarding sales to foreign clients? had to be authorised by the government. ?These factories also had an obligation not to compete with other private companies and had to? carry a 6 to 12 months' supply of raw materials."

⁷ Embora Tavares apresente uma relação bastante detalhada da produção de armamento na FMBP (elaborada a partir de dados recolhidos no AHMDN (Cx 7 165, Peça nº 4)), o destino das unidades inscritas em "Outros" não é explicitado. Essa omissão minoritária, contudo, não traz prejuízo à análise proposta neste ensaio, uma vez que a função provedora da FMBP para as Forças Armadas permanece suficientemente demonstrada. O aprofundamento empírico destes valores pode, contudo, ser objeto de eventuais investigações futuras mais focadas na atividade industrial desta fábrica.

4.2. *Metalúrgica Duarte Ferreira*

The second case study addresses the metalwork factory *Metalúrgica Duarte Ferreira* (MDF), a company that played an important role in the war effort by manufacturing medium and heavy tactical transport vehicles for the Portuguese Armed Forces. The start of the conflict in Africa highlighted the need for large quantities of such vehicles, and that need was only expected to grow as the war progressed. In fact, the General Secretariat of National Defence, in a document dated April 1962, identified the need to “procure over 1,800 military vehicles for overseas operations” (1962, cited in Monteiro, 2012, p.19). However, Portugal had difficulty obtaining this equipment due to the arms embargo, and the equipment that it did manage to acquire from Germany and France was costly (even though it met the requirements and was delivered in a timely manner). The search for alternatives to these vehicles, which were essential to the forces on the ground, led to the development of an alternative solution: to produce them domestically through the MDF. In 1964, the company began assembling trucks in the town of Tramagal, near Abrantes, where it opened a factory with over 50,000 m² and 2,000 workers, “at a time when only 36 Portuguese companies had more than a thousand employees” (P. M. Monteiro, 2018, p.8).

Before the war, the MDF mainly produced “agricultural machinery and components for the rail and automotive industries” (P. M. Monteiro, 2012, p. 19). At the turn of the 1960s, the company began assembling (and later producing) tractors and heavy cargo and passenger vehicles (P. M. Monteiro, 2012, p.19, 2018, pp.8-9). It was through this industrial conversion that the MDF was able to become a military contractor. It did so by acquiring a licence from French heavy vehicle manufacturer Berliet for the production of a model that could be used by the Armed Forces in the overseas territories: “simple, low-cost vehicles that could be produced in large quantities in a short period of time” (P. M. Monteiro, 2012, p.19). Out of this partnership was born the Berliet-Tramagal family of trucks. Not long after the first model was showcased in 1964, the factory began producing an order of 450 units to be delivered between June 1965 and February 1966 (P. M. Monteiro, 2018, p.9).

The first of these models, the GBC 8 KT 4 with two axles and four wheel drive, was based on the original French version with the same name. It had four wheel drive and “carried a payload of up to four tons or twenty fully geared soldiers” (P. M. Monteiro, 2012, p. 19). The GBC was powered by a 7,900 cc Magik M520 engine with 125 hp and had a range of 800 km. It had the advantage of having a polycarbonate engine that could run on different types of fuel, and there are even reports that it could run on unusual fuels such as palm oil, turpentine and even champagne (P. M. Monteiro, 2012, p.19, 2018, p.16). About 1,670 units of this first model were produced. Only two years later, in 1966, a new version of the GBC 8 KT with six wheel drive was introduced. A total of 972 units were produced and 50% of production was done domestically (P. M. Monteiro, 2012, pp.19-20).

A few years later, in 1968, the factory began producing a third lighter and smaller model, the GBA MT. The GBA MT was essentially the same vehicle as the original GBC with a few differences that resulted from the operational experience gained in Africa. The changes improved the vehicle’s durability, strength, and economy when compared to its predecessor. Not only was it one tonne lighter than the GBC (7,250 kg vs. 8,370 kg), the GBA also had a six

wheel drive and was powered by a more economical and slightly more powerful M420/30X diesel engine (135 hp). Despite having a lower payload capacity than the previous model (4,000 kg vs. 4,500 kg), the GBA was able to meet the requirements of the Armed Forces (P. M. Monteiro, 2012, p.20). In early 1974, with 3,000 vehicles on the ground, the Portuguese Army was set to acquire about a thousand additional units. However, the orders eventually stopped with the end of the colonial war.

The Berliet-Tramagal earned the respect of the Portuguese soldiers in Angola, Mozambique and Guinea for its reliability and combat performance, and for its robustness and versatility under intensive operational use and with very little maintenance. Over a period of ten years, between 1964 and 1974, the MDF's production line delivered a total of 3,549 Berliet-Tramagal trucks (of the three models)⁸, most of which were used by the Army in the African theatres of operations.

4.3. *Bravia, S.A.R.L.*

The last case study of a Portuguese defence factory during the colonial war describes a successful, if rather peculiar example of domestic production of armoured vehicles: Bravia – Sociedade Luso-Brasileira de Veículos e Equipamentos, S.A.R.L. – a Lisbon-based company founded in March 1967 that manufactured special and heavy vehicles.

Since the early stages of the colonial war, the Armed Forces had used armoured vehicles on all fronts, usually for reconnaissance but also to escort military convoys and to open up roads. However, the combat specifications, age and mechanical erosion of the vehicles available to the Armed Forces, such as the Panhard EBR, the Daimler, and the Fox, made them unsuited for these tasks (Afonso & Gomes, 2010, p.400). The fact that the forces on the ground were forced to use improvised vehicles in unsuitable vehicles eventually led to their replacement.

One solution to the problem was the acquisition of the French-made Panhard AML light armoured car, which filled several gaps when it was introduced in 1967. However, the Army still required a versatile wheeled armoured car that could transport personnel and equipment. Inquiries were made and there was even a preliminary contract signed with a US contractor. However, as with other attempts to procure military equipment in that period, the US government did not authorise the deal because Portugal wished to use the vehicles outside the purview of NATO (Machado, 2009, pp.42–43). Faced with the impossibility of purchase in the international market, in March 1967 the Portuguese government, through the Ministry of the Army, sponsored the creation of a company called Bravia S.A.R.L. which was tasked with designing and producing the required vehicles (Machado, 2009, pp.42–43).

The design of the vehicle that would be dubbed Chaimite V-200 by the project manager, Major Donas-Bôtto, was completed soon after. The Chaimite was an almost direct reproduction of the V-100 Commando model produced by the American company Cadillac Gage. In 1966, a team of North American technicians, all former Cadillac-Gage employees,

⁸ This figure was obtained by adding the number of units of each of the three models, as provided in the cited documents: 1,670 GBC (4x4 version), 972 GBC (6x6 version) and 907 GBA (6x6).

arrived in Lisbon. They had been hired by Dônas-Bôtto to replicate the original design in the Portuguese workshops. One of these experts was a chief engineer responsible for the development, design and manufacture of the Commando, who would be arrested on charges of industrial espionage when he returned to the US in 1972 (Machado, 2009, p.44; P. M. Monteiro, 2018, pp.28-29, 32-33). However, in November 1966, Portugal was able to procure a second-hand V-100 from the FRG. This provided an initial contact with the vehicle and accelerated the design of the national version. Preliminary tests were conducted on the German unit, and the first prototype was completed in 1968 and showcased to the Portuguese military. The model was so similar to the original American version that “photographs of the Commando (both of the exterior and interior) were used in the Chaimite manuals” (P. M. Monteiro, 2018, pp.28-31).

The production of the armoured hulls was transferred to *Sorefame (Sociedades Reunidas de Fabricações Metálicas* [United Metalworking Societies]), a company that produced railway materials. The hulls were later assembled at *Oficinas Gerais de Material de Engenharia* [General Engineering Equipment Workshops] (OGME) in Belém. Production was transferred again shortly after, in 1968, when, to meet the production speed requirements of a new order placed by the Army for 56 units, Bravia moved its facilities to Porto Alto after buying the whole capital of the owner of the facilities, a company called *VM - Veículos Motorizados, S.A.R.L.* Overall, the Chaimite was never produced in the quantities expected due to successive factory transfers, logistical difficulties, as well as to some lack of coordination between the manufacturer and the Army (P. M. Monteiro, 2018, p.31).

By late 1970, a total of 18 vehicles had been delivered to the Army, four of which were sent to Guinea at the end of that year to be tested and put and put into service (P. M. Monteiro, 2018, p.31). However, the first results of this experience were disappointing, particularly with regards to the suitability of the weapons and the reliability of some mechanical components. The three vehicles that were sent to Mozambique and the seven sent to Angola from late 1972 onwards performed better (Machado, 2009, pp.45-46). Overall, the experience acquired by procuring technological capabilities through alternative means and by producing them domestically allowed Portugal to obtain new capabilities for the war effort and proved an effective way of strengthening strategic potential in only a few years. Even though it was not deployed in large numbers, the Chaimite not only saw action in the three theatres of operations, but featured in some of the most recognisable scenes of the revolution of 25 April 1974, gaining a truly iconic status in Portugal’s historical memory.

5. The strategic importance of the Portuguese military industries in the colonial war

Having developed the theoretical aspects related to Strategy and the defence industries, and having presented three case studies that illustrate the Portuguese effort to build industrial capabilities for use in the colonial war, this section will address the strategic role of the Portuguese military industry in the conduct of the war effort. First, it will provide a brief account of the activity of each case study and of the processes that were developed to obtain capabilities. Next, the industrial fabric will be categorised according to the concepts used by the defence industry. Finally, the Portuguese military industries in wartime will be analysed

through the lens of Cabral Couto's theoretical concepts to identify the dialectic links between the case studies, genetic strategy and strategic potential.

The case study of the FMBP, a public company controlled by the Portuguese State, showed that the production of arms and ammunition during the war was an example of capacity generation and of strengthening strategic potential. The modernisation of the factory through Portugal's accession to NATO and the financial aid granted under the Marshall Plan, as well as the protocols with the FRG for the production of G-3 and HK-21 machine guns, were crucial to this process. Portugal managed to leverage those assets and capitalise on technology transfers to acquire modern light weapons without resorting to foreign markets. On the other hand, the large production volumes required and the fact that the production was gradually taken over by national factories made it possible to meet the Armed Forces' need for small arms at relatively low costs, without which it would have been difficult to conduct a counterinsurgency campaign in Africa. Overall, the strategic importance of the FMBP stemmed from its role in a genetic strategy based on the activation, development and exploitation of capabilities.

The second case study, which addressed Metalúrgica Duarte Ferreira, provides a different example of strengthening strategic potential. Originally a private company that produced agricultural machinery and civilian heavy vehicles, it was mobilised for the war effort by converting existing civilian capabilities for production of military equipment. In an example of the theoretical relationship between genetic strategy and structural strategy, the MDF used its technical capabilities and links to French company Berliet to create a tactical transport vehicle that met the needs of the Armed Forces. This conversion was not only a successful example of technology transfer and a shortcut to the R&D process, it also enabled Portugal to once again circumvent the restrictions on foreign imports that had been imposed in response to its overseas policy. Thus, the production of the Berliet-Tramagal is an example of strengthening strategic potential mainly through a process of conversion.

The third case study addressed Bravia, S.A.R.L., a private company sponsored by the Ministry of the Army to design and produce a light armoured vehicle for use in the African theatres of operations. Perhaps the most creative of the case studies addressed here, from an early stage, Bravia's activity focused on obtaining foreign technology through somewhat controversial methods. By acquiring a V-100 Commando through indirect channels, Bravia was able to replicate the design of this American armoured vehicle and thus greatly shorten the R&D curve of a vehicle that would have been difficult to develop for the Portuguese industries of the time. Another interesting fact is how adjacent companies – such as Sorefame and VM – were used to produce the Chaimite, which was tested in the African operational theatres. From a strategic perspective, this experience was an example of strengthening potential by activating, developing and exploiting capabilities in a complex, diversified and multi-sectorial mobilisation process.

As for defence industry concepts, the three cases highlighted at several levels the role of a defence contractor. First, the examples consisted on factories that produced small arms and light weapons and even some heavy weapons. While Portugal was not a fully industrialised country and did not initially possess a technological structure capable of designing and

producing this type of equipment, it was nevertheless able to elevate its technical proficiency in favour of the war effort. Second, the case studies revealed substantial R&D shortcuts. As the country lacked many weapons technologies, in order to cut costs and development time, and supply the Armed Forces with large quantities of equipment in the short term, it had to exploit trade-offs, licencing, diplomatic relations and technology transfers. Third, it should be noted that there were spin-in effects generated by intercompany cooperation and dual-use capabilities (in the cases of MDF and Bravia), as civilian resources were used to produce quality military equipment at low costs. Finally, the procurement of military assets by Portugal during the colonial war was influenced by the same financial, economic and technological constraints that affect all small nations. The Portuguese defence industrial base was small and consisted in a few factories that produced parts of conventional light weapons (the equivalent of subcontractors), from which all the capacity-building effort had to be developed.

The relevance of the Portuguese military industry in wartime for the study of Strategy, as shown in the above case studies, can be classified according to three interconnected levels: genetic strategy, strengthening of strategic potential, and relevance to the structural and operational strategies. With regards to the genetic component, it was clear at an early stage that new capabilities would have to be generated to meet the operational and structural requirements of the strategic mission. The onset of the war revealed shortcomings not only in the type of equipment available (both light and heavy) but also in its quantities and quality. The process of generating new capabilities is usually time-consuming and costly, and in its fullest sense is only truly within the reach of powers with substantial economic and technological means. However, despite being a small power, Portugal was able to counter this trend and successfully strengthen its potential by activating, converting and developing its capabilities.

In fact, the Portuguese genetic strategy focused on creating, building and acquiring weapons suitable for its new missions in Africa. Both the small arms produced by the FMBP and the Berliet built by the MDF met the needs of the Armed Forces and were available to the operational strategy in a timely manner. On the other hand, the Chaimite, a more sophisticated equipment, took longer to develop as there were several difficulties and obstacles throughout the process. Overall, the three factories were able to implement the strategic concept adopted by the decision makers – conducting a counterinsurgency campaign – through a process that involved predicting how the conflict would evolve. Moreover, the products were obtained through different methods of capability generation, showing that a genetic strategy does not require large-scale mobilisation of resources, nor is it completely out of the reach of small nations such as Portugal. In fact, it can be argued that the technical ability to adapt existing capabilities to meet a given requirement, as well as to acquire capabilities with certain specifications is already a type of genetic strategy (A. H. Fernandes, email, 15 September 2020). This process occurred both in regards to the produced capabilities and had an impact on the industries themselves, which may also be viewed from a strategic perspective as genetically enhanced capabilities.

Thus, guided by a well-defined genetic strategy, the Portuguese military industries

were able to strengthen the country's strategic potential in a proficient and consistent manner. Doing so required mobilising latent means through three methods described by Strategy theory: activation, conversion, and development and exploitation. These methods were often mixed and were used at different stages of the factories' creative and productive processes. The linkages created as a result of this interaction made it possible to produce the material resources that the Portuguese State required to support its strategy. Finally, the drivers of this process were the economic and sovereignty priorities of state actors, who were able to manipulate the relationship between supply and demand in favour of politically defined objectives.

6. Conclusions

This paper examined the role of the Portuguese defence industries in sustaining the war effort during the period of the colonial war, and assessed their strategic importance according to a set of factors. To that end, two theoretical concepts from the field of Strategy were introduced – genetic strategy and strengthening of strategic potential –, as well as the corresponding concepts used in the defence industry sector. This conceptual exercise used Abel Cabral Couto's theories to categorise Portuguese manufacturing structures according to how they were used to increase strategic potential, and to describe the relationship between the objectives to be achieved and the means created to achieve them. Next, the Portuguese military industrial landscape at the onset of the colonial war was described according to the sector of activity and technological level. Finally, a set of case studies was presented to illustrate the genetic effort undertaken to provide the Armed Forces with the necessary capabilities, analysing their main contributions. This allows for some conclusions.

The first is that there is a link between strategic goals during the colonial war, genetic strategy, and the way strategic potential was strengthened by generating capabilities. The activity of defence industries tends to change drastically from peacetime to wartime. The demand for capabilities increases, there are specific requirements depending on the type of war being fought, and production is intensified to meet the need for war materials. The analysed cases illustrate this process: the role of the national military factories, which in peacetime had operated much like any other company, changed when this productive fabric was mobilised for the war effort.

It is also worth noting that, with regards to the analysed case studies, Portuguese military factories did more than just produce weapons. From the moment the war broke out, they were tasked with providing a prompt and effective response to the ongoing demands of a war that lasted almost fifteen years, which they did through extending its capabilities and creative processes. And while it cannot be said that there was an integrated, long-term, and superiorly defined plan, there was a national effort driven by events that made it possible to generate capabilities and equip the Armed Forces on a scale that was unlikely for a small power on the periphery of the international stage.

The case studies illustrated how Portugal acquired weapons that were initially difficult to procure (in both quality and quantity) in a highly unfavourable international climate. The cost of entry, or R&D costs, of the war equipment obtained was covered by exploiting

relationships with foreign allies, by acquiring technology through indirect means, and by putting the industry at the service of the strategic priorities of war. This alignment of capabilities and needs enabled the use of value chains to obtain products under more advantageous conditions, which resulted in important technological and financial shortcuts.

The equipment produced by Portuguese factories were of similar quality to those produced internationally, and their creative spirit and technical level proved invaluable in sustaining the war effort. In fact, Portugal was not given preferential treatment, but it also never matched the great powers of that time in terms of industrial strength. Nevertheless, it was largely able to become militarily self-sufficient through a creative process that helped it sustain, against all odds, a counterinsurgency campaign in Africa, in three fronts and for thirteen years.

Therefore, it can be argued that Portugal implemented a genetic strategy, as described by Abel Cabral Couto, by combining the available resources (the national military factories and their business networks) with those that could be acquired (by procuring the technological and industrial resources required to enhance their capacities), and by filling the gaps as the national possibilities allowed (by designing and producing the capabilities that could not be acquired from the international market). As a result, the political and military decision makers were able to overcome Portugal's isolation on the international stage since late 1960 by mobilising the national industry for the war effort, and thus accomplish the State's political and strategic objectives.

References

- Afonso, A., & Gomes, C. de M. (2010). *Os anos da Guerra Colonial*. Lisbon: Quidnovi.
- Brauer, J. (2007). Arms industries, arms trade, and developing countries. In: K. Hartley & T. Sandler (Ed.), *Handbook of Defense Economics* (Vol. 2, pp.973-1015). Amsterdam: Elsevier.
- Cann, J. P. (1998). *Contra-insurreição em África*. Lisbon: Atena Editora.
- Couto, A. C. (1998). *Elementos de Estratégia: Vol. I*. Lisbon: Instituto de Altos Estudos Militares [Institute of Advanced Military Studies].
- Decree-Law No. 41892 of 3 October (1958). *Defines the organizational structure of the military factories contracted by the Ministry*. Diary of the Government, 1st Series I, 214. 1063-1081. Lisbon: Ministério do Exército [Ministry of the Army].
- Dunne, J. P. (1995). Chapter 14: The defense industrial base. In: K. Hartley & T. Sandler (Ed.), *Handbook of Defense Economics* (Vol. 1, pp.399-430). Amsterdam: Elsevier.
- European Commission. (2016, 06 December). Small arms and light weapons (SALW). [Online]. Retrieved from https://ec.europa.eu/home-affairs/e-library/glossary/small-arms-and-light-weapons-salw_en
- Fonseca, A. M. (2006). Dez anos de relações luso-alemãs 1958-1968. *Relações Internacionais*, (11), pp.47-60. Retrieved from http://www.ipri.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/ri11/RI11_04AMFonseca.pdf
- Fonseca, A. M. (2007). *A força das armas: O apoio da República Federal da Alemanha ao Estado Novo 1958-1968*. Lisbon: Diplomatic Institute – Portuguese Ministry of Foreign Affairs

- Forge, J. (2010). A Note on the Definition of “Dual Use”. *Science and Engineering Ethics*, 16(1), pp.111-118. doi: 10.1007/s11948-009-9159-9
- Hartley, K. (n. d.). Defence Economics and the Industrial Base. University of York. Retrieved from <https://pdfs.semanticscholar.org/872f/7aeca462bbd0785df25c846465ae8dbbf235.pdf>
- Kozyulin, V. (2011). Transfer of Defense Technologies: Should They Be Included in the ATT? Executive summary. UNIDIR Side Event at United Nations 1st Committee Meeting, New York: UNIDIR. Retrieved from <https://unidir.org/files/medias/pdfs/background-paper-transfer-of-defense-technologies-should-they-be-included-in-the-att-vadim-kozyulin-eng-0-260.pdf>
- Love, J. H., & Roper, S. (1999). The Determinants of Innovation: R&D, Technology Transfer and Networking Effects. *Review of Industrial Organization*, 15(1), pp.43-64. Retrieved from <https://www.jstor.org/stable/41791239>
- Macdonald, S. (1993). Nothing either good or bad: Industrial espionage and technology transfer. *International Journal of Technology Management*, 8(1–2), pp.95-105. doi: 10.1504/IJTM.1993.025762
- Machado, M. S. (2009). Chaimite, o primeiro blindado português. *Jornal do Exército*, 580, 42-52.
- Molas-Gallart, J. (1997). Which way to go? Defence technology and the diversity of ‘dual-use’ technology transfer. *Research Policy*, 26(3), pp.367-385. doi: 10.1016/S0048-7333(97)00023-1
- Monteiro, P. da S. (2013). A logística de Portugal na guerra subversiva de África (1961 a 1974). *Revista Militar*, (2539/2540), pp.725-764. Retrieved from <https://www.revistamilitar.pt/artigopdf/844>
- Monteiro, P. M. (2012, February). Que força é essa? *Motor Clássico*, (60), pp.19-22. Retrieved from http://ultramar.terraweb.biz/VeiculosMilitaresAntigos_Berliet.htm
- Monteiro, P. M. (2018). Berliet, Chaimite e UMM. Contra a Corrente.
- Pinto, R. F. M. (2009). As Indústrias Militares e As Armas de Fogo Portáteis no Exército Português. *Revista Militar*, (2495), pp.1543-1634. Retrieved from <http://arquivodigital.defesa.pt/Images/winlibimg.aspx?skey=&doc=276915&img=12428>
- Rolo, J. M. (2006). *O regresso às armas: Tendências das indústrias de defesa*. Chamusca: Edições Cosmos.
- Sempere, C. M. (2018). What Is Known About Defence Research and Development Spill-Overs? *Defence and Peace Economics*, 29(3), pp.225-246. doi: 10.1080/10242694.2016.1239364
- Tavares, J. M. (2005). *Indústria militar portuguesa no tempo da guerra (1961-1974)*. Casal de Cambra: Caleidoscópio Edições.
- Telo, A. J. (1994). As guerras de África e a mudança nos apoios internacionais de Portugal. *Revista de História das Ideias*, (16), pp. 347–369. Retrieved from https://digitalis-dsp.uc.pt/bitstream/10316.2/41983/1/As_guerras_de_Africa.pdf
- Telo, A. J. (1995). Portugal e a NATO: dos Pirinéus a Angola. *Análise Social*, (134), pp.947-973. Retrieved from <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1223388913Z0aPS2xv0Vm13QE0.pdf>
- UNODC. (2014). International Instrument to Enable States to Identify and Trace, in a Timely and Reliable Manner, Illicit Small Arms and Light Weapons. Viena: United Nations Office on Drugs and Crime. Retrieved from <https://www.unodc.org/documents/organized-crime/Firearms/ITI.pdf>

RESILIÊNCIA COLABORATIVA: UMA NOVA CAPACIDADE DAS FORÇAS ARMADAS PORTUGUESAS¹

COLLABORATIVE RESILIENCE : A NEW MILITARY CAPABILITY OF THE PORTUGUESE ARMED FORCES

Luís Manuel Nunes Seródio

Coronel Piloto Aviador da Força Aérea Portuguesa
Licenciado (pré-Bolonha) em Ciências Militares Aeronáuticas, especialidade de Piloto Aviador,
pela Academia da Força Aérea
Chefe da Divisão de Recursos do Estado-Maior-General das Forças Armadas
1400-204 Lisboa
lmserodio@gmail.com

Teresa Maria Vicente Rodrigues

Doutorada em Ambiente e Sustentabilidade pela Faculdade de Ciência e Tecnologia da
Universidade Nova de Lisboa
Investigadora Associada do Centro de Investigação Naval - Base Naval de Lisboa
2810-001 Almada
te.vicente18@gmail.com

Resumo

Portugal comprometeu-se a desenvolver a resiliência nacional contra todo o espectro de ameaças, como resultado de uma nova estratégia adotada pela North Atlantic Treaty Organization, em que a resiliência se constitui como um elemento primordial na prossecução de uma Dissuasão e Defesa credíveis. Tendo como objetivo propor a transposição do conceito de Resiliência Colaborativa da Aliança para as Forças Armadas Portuguesas, este estudo baseou-se num raciocínio indutivo, assente numa estratégia de investigação mista, de âmbito qualitativo com reforço quantitativo, num desenho de pesquisa de estudo de caso, com recolha de dados através de análise documental, de um questionário e de quatro entrevistas. Os resultados sugerem que, no âmbito do compromisso assumido por Portugal, um dos desafios colocados às Forças Armadas é a implementação da capacidade de Resiliência Colaborativa, pelo que a transposição do conceito da Aliança, constitui-se como o processo a aplicar. Neste âmbito, identificaram-se seis linhas de esforço a implementar e os elementos base para cada componente da futura capacidade militar de resiliência. Conclui-se que, sendo uma capacidade que se edifica de forma colaborativa entre os setores militar, público e privado, o envolvimento da tutela aos níveis político, financeiro e legal, é determinante para a sua implementação.

Palavras-chave: Resiliência NATO; Resiliência Colaborativa; Resiliência Nacional; Requisitos Base; Compromisso da Cimeira de Varsóvia.

Como citar este artigo: Seródio, L. M. N., & Rodrigues, T. M. V. (2020). Resiliência Colaborativa: Uma Nova Capacidade das Forças Armadas Portuguesas. *Revista de Ciências Militares*, novembro, VIII(2), 111-140. Retirado de https://www.ium.pt/?page_id=5714

¹ Artigo publicado a partir do trabalho de investigação individual realizado no âmbito do Curso de Promoção a Oficial General 2019/2020, cuja defesa ocorreu em julho de 2020, no Instituto Universitário Militar. A versão integral encontra-se disponível nos Repositórios Científicos de Acesso Aberto em Portugal (RCAAP).

Abstract

As a result of the new strategy of the North Atlantic Treaty Organization, in which resilience is a key element for credible Deterrence and Defence, Portugal has committed to developing national resilience against the full spectrum of threats. This study aims to transpose the Alliance's Collaborative Resilience concept to the Portuguese Armed Forces. The study uses an inductive reasoning methodology and a mixed research strategy, which combines a qualitative approach with quantitative elements, a case study research design supported by data collected through a literature review, a survey and four interviews. The findings suggest that one of the challenges that the Armed Forces must overcome to fulfil Portugal's NATO commitments is implementing a Collaborative Resilience capability. This will require transposing the Alliance's concept by building a new military capability. This study identified six lines of effort that must be implemented, as well as the basic elements for each component of the future military resilience capability. As this capability will be built collaboratively by the military, the public and the private sectors, it will require political, financial and legal support from the Ministry.

Keywords: *NATO Resilience; Collaborative Resilience; National Resilience; Baseline Requirements; Commitment to Enhance Resilience.*

1. Introdução

A imprevisibilidade e a incerteza do ambiente geoestratégico levaram a North Atlantic Treaty Organization (NATO) a adotar uma nova estratégia, na qual, o conceito de resiliência é perspectivado como um elemento primordial para a prossecução de uma Dissuasão e Defesa credíveis, contribuindo para o cumprimento eficaz das *Core Tasks* da Aliança (NATO, 2016a).

É neste contexto que, na Cimeira de Varsóvia em 2016, os Chefes de estado e de Governo dos países da NATO assumiram o *Commitment to Enhance Resilience*, comprometendo-se em desenvolver a resiliência dos seus países contra todo o espectro de ameaças, incluindo as ameaças híbridas (NATO, 2016a). A afirmação desta opção estratégica foi reforçada no encontro de Londres, em 2019, onde se reafirmou que a Aliança continuará a aumentar a resiliência da sociedade, das infraestruturas críticas e da energia (NATO, 2019a), fortalecendo assim a vontade política em desenvolver a resiliência ao nível dos Estados.

Mais recentemente, e em virtude do desafio que a pandemia da COVID-19² veio colocar à resiliência da NATO, o seu Secretário Geral afirmou que os Aliados devem reforçar a resiliência das suas sociedades, durante o encontro dos Ministros da Defesa, em 15 de abril, tendo sido acordado um conjunto de recomendações neste sentido (NATO, 2020a).

A estratégia preconizada pela Aliança para desenvolver a resiliência teve como base a *Civil Preparedness* (CivPre), definindo sete Requisitos Base (RB) da resiliência nacional, cujo foco é garantir a continuidade do governo, a manutenção dos serviços críticos à população e o apoio às forças militares utilizando meios civis (NATO, 2016b), requisitos que Portugal se

² Doença causada pelo novo coronavírus/SARS-CoV-2/2019-nCoV (Machado, 2020).

comprometeu em cumprir.

Importa referir que numa perspetiva militar, a ênfase renovada na resiliência se deve ao reconhecimento de que as Forças Armadas (FFAA) dos países Aliados estão, atualmente, mais dependentes do que nunca de capacidades e infraestruturas que pertencem e/ou são operadas pelo setor civil, e ao facto de que os serviços e infraestruturas civis estarem potencialmente vulneráveis a ataques externos ou disrupções internas, vulnerabilidades essas que podem ser exploradas por adversários potenciais (Meyer-Minnemann, s.d., p.1). Neste sentido, nações mais resilientes tornam-se alvos menos atrativos, uma vez que diminui a probabilidade de sucesso de um ataque, incrementado assim a capacidade de dissuasão (Allied Command Transformation [ACT], 2019, p.A-6).

No quadro da Aliança, o princípio da resiliência encontra-se ancorado no art.º 3.º do Tratado da NATO, complementando a cláusula da Defesa Coletiva (art.º 5.º) (NATO, 2020b), o qual explicita que “a fim de atingir mais eficazmente os fins deste Tratado, as Partes, [...] manterão e desenvolverão, [...] pelos seus próprios meios e mediante mútuo auxílio, a sua capacidade individual e coletiva para resistir a um ataque armado” (NATO, 1949).

Nesta lógica, a resiliência é perspetivada como uma responsabilidade individual dos Aliados, pelo que cabe a cada nação garantir a robustez e a adaptação suficientes para suportar todo o espectro de crises, previsto pela NATO (NATO, 2020b). Num contexto de Aliança, à semelhança da defesa coletiva, a resiliência coletiva edifica-se a partir da resiliência de cada Aliado, motivo pelo qual Portugal deve desenvolver a sua resiliência honrando o compromisso assumido em Varsóvia.

Ao nível nacional, as FFAA, “componente fundamental da segurança do Estado” (Resolução do Conselho de Ministros, n.º 19/2013, de 5 de abril), são um elemento integrante e essencial para a garantia e desenvolvimento da resiliência nacional.

No âmbito das FFAA, é ao nível da NATO que o conceito de resiliência tem vindo a ser difundido, através de orientações que contribuem para nortear os Estados no seu esforço em desenvolver a resiliência.

No entanto, durante a fase exploratória, através da revisão da literatura e das várias entrevistas exploratórias realizadas, verificou-se que as FFAA não evidenciam estar a operacionalizar a resiliência de forma sistemática e organizada, o que representa o problema ao qual esta investigação pretende responder.

Nesta circunstância, o conceito de Resiliência Colaborativa (ReCo), cujo foco são as operações militares num contexto de Defesa Coletiva (ACT, 2019, p.A-4), apesar de estar ainda em fase de desenvolvimento pelo ACT, apresenta-se como um conceito chave a ser aplicado pelas FFAA para se tornarem mais aptas a enfrentar as ameaças, e ao mesmo tempo, ficarem em consonância com os requisitos atuais e futuros da NATO.

Portugal, sendo um dos Aliados com recursos materiais, financeiros e humanos limitados, ao implementar a ReCo, estará a tornar a sua resiliência nacional mais robusta, e, consequentemente, a contribuir para a resiliência coletiva e para a dissuasão e defesa coletiva da Aliança, progredindo para uma posição de maior relevo no seio da NATO. Consolidando esta posição, Portugal projeta-se na vanguarda, podendo influenciar o desenvolvimento do conceito, fruto das expectáveis lições aprendidas e desenvolvimento de boas práticas,

resultantes da sua integração ao nível nacional.

Deste modo, considera-se que a transposição da ReCo para as FFAA Portuguesas como uma nova capacidade militar (considerando o quadro de referência da NATO) torna-se, assim, determinante para a resposta nacional ao *Commitment to Enhance Resilience*.

A presente investigação tem, assim, por objeto de estudo a ReCo enquanto capacidade militar, e está delimitada (Santos & Lima, 2019, pp.41-55):

- Temporalmente, ao período entre a Cimeira NATO de Varsóvia e a atualidade (2016-2020);
- Espacialmente, ao território nacional;
- De conteúdo, ao contexto NATO que faculta o quadro de referência para analisar a ReCo e a transposição para a edificação de uma nova Capacidade Militar das FFAA.

Neste enquadramento, definiram-se o Objetivo Geral (OG), os Objetivos Específicos (OE) e a Questão Central (QC), elencados no Tabela 1.

Tabela 1 – Objetivos e QC

Objetivo Geral
Propor a transposição do conceito NATO de Resiliência Colaborativa para as FFAA Portuguesas, consubstanciado na edificação de uma nova capacidade militar.
Objetivos Específicos
OE1: Analisar o conceito de Resiliência Colaborativa enquanto capacidade militar.
OE2: Analisar o contributo das FFAA Portuguesas para o desenvolvimento da resiliência nacional, no âmbito do compromisso com a NATO.
OE3: Analisar o estado de implementação do conceito de resiliência NATO nas FFAA Portuguesas.
Questão Central
Como transpor o conceito NATO de Resiliência Colaborativa para as FFAA Portuguesas, consubstanciado na edificação de uma nova capacidade militar?

2. Enquadramento teórico e concetual

Neste capítulo apresenta-se o estado da arte, os conceitos estruturantes e o modelo de análise.

2.1. Estado da arte

A integração do conceito de resiliência na NATO, representa um ponto de viragem na forma como esta organização político-militar está a alinhar a sua estratégia com um novo paradigma para liderar as perturbações de grande amplitude.

A anexação ilegal da Crimeia pela Rússia e o aparecimento do Estado Islâmico, são dois eventos que, a partir de 2014, representam uma mudança no ambiente estratégico, o que, juntamente com as ameaças apresentadas pelo terrorismo, os ataques cibernéticos e os ataques híbridos, levou a Aliança a reforçar a sua posição de dissuasão e defesa, originando a necessidade de aumentar a resiliência dos países Aliados através da CivPre (Roepke W-D. & Thankey H., 2019, p.1).

Durante grande parte da Guerra Fria, a CivPre, designada na altura por *Civil Emergency Planning*, estava bem organizada e financiada pelos Aliados, refletindo-se na estrutura organizativa e de comando da NATO (Roepke W-D. & Thankey H., 2019, p.1). Contudo, durante

os anos 90, sofreu uma redução substancial no campo do planeamento, infraestruturas e capacidades, quer ao nível individual das nações, quer ao nível da Aliança (Roepke W-D. & Thankey H., 2019, p.1). Esta redução tornou-se particularmente visível quando foi necessário tomar medidas urgentes para aumentar a capacidade de dissuasão e de defesa, através da implementação do *Readiness Action Plan* na Cimeira de Gales, em setembro de 2014, em resposta à anexação da Crimeia (Meyer-Minnemann, s.d., p.2).

Importa salientar que em inúmeras operações, o apoio logístico necessário para o movimento e operação das forças da Aliança depende de recursos e infraestruturas civis e comerciais, tais como portos, aeroportos e fontes de energia, entre outros (NATO, 2020c). Esta dependência, nem sempre aparente, representa uma dimensão bastante significativa, uma vez que cerca de 90% do transporte militar é realizado utilizando meios alugados ou requisitados ao setor civil, mais de 50% das comunicações satélite usadas para a defesa são providenciadas pelo setor civil e cerca de 75% do apoio prestado a forças destacadas em países NATO, é fornecido por infraestruturas e serviços locais (ACT, 2019, p. A-5).

Tal conjuntura significa que as capacidades militares da Aliança podem ser atacadas indiretamente através das funções e serviços civis, pelo que reforçando a resiliência nacional, primariamente através da melhoria da CivPre de cada Aliado, se constitui como um componente crítico do esforço da NATO em dissuadir e defender contra todo o espectro de ameaças (Meyer-Minnemann, s.d., p.1).

Assim, na Cimeira de Varsóvia, sob a vontade de manter e continuar a desenvolver a capacidade individual e coletiva de resistir a qualquer forma de ataque armado, os países Aliados comprometeram-se em continuar a desenvolver a resiliência, firmando o *Commitment to Enhance Resilience* contra todo o espectro de ameaças, incluindo ameaças híbridas, considerando que esta é essencial para uma dissuasão e defesa credíveis (NATO, 2016a). Esta resolução em criar uma resiliência coletiva foi reafirmada no encontro de Londres em 2019 (NATO, 2019a), e mais recentemente, no encontro dos Ministros da Defesa de 15 de abril, no âmbito da resposta da Aliança à *Corona Virus Disease 2019* (COVID-19) (NATO, 2020a).

A CivPre constitui-se então como um dos pilares centrais da resiliência nacional, a qual se afirma como uma responsabilidade individual de cada país Aliado (NATO, 2016b). Com o compromisso da Cimeira de Varsóvia, os Aliados responsabilizaram-se em alcançar os sete RB da resiliência nacional, os quais estão focados em garantir a continuidade do governo, a continuidade dos serviços críticos às populações e o apoio às forças militares utilizando meios civis (NATO, 2016b). Todavia, este compromisso abrange um leque de ações mais alargado, incluindo, entre outras, a cooperação com a União Europeia (UE), o investimento em capacidades militares de acordo com o Nível de Ambição da NATO e o *Cyber Defence Pledge*, assumido também na Cimeira de Varsóvia em 2016 (NATO, 2016a).

Portugal está comprometido com a NATO em desenvolver a sua resiliência nacional, tendo efetuado várias ações no sentido de dar resposta aos sete RB, avaliadas pela Aliança em várias ocasiões, tendo a mais recente sido realizada no âmbito do *Defence Planning Capability Survey* de 2019 (NATO, 2019b).

Contudo, importa referir que ao nível da realidade nacional, esta matéria ainda se encontra em fase de desenvolvimento e por isso pouco definida, uma vez que a CivPre

corresponde ao Planeamento Civil de Emergência (PCE) (J. Oliveira³, *email*, 21 de abril de 2020), atualmente na responsabilidade da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC) (Decreto-Lei n.º 45/2019, de 01 de abril), no âmbito do Sistema Nacional de Planeamento Civil de Emergência (SNPCE), e segundo se apurou, aguarda ainda aprovação⁴.

Considerando os esforços da Aliança em desenvolver a sua resiliência coletiva, em particular através do desenvolvimento do conceito de ReCo, este momento apresenta-se como uma oportunidade para as FFAA procederem à transposição da ReCo, consubstanciada numa capacidade militar, sendo este o objetivo que irá nortear este estudo.

Tendo por base, o enquadramento apresentado, importa evidenciar os conceitos estruturantes que servem de suporte concetual a esta investigação.

2.1.1. Resiliência coletiva (NATO)

Devido à transversalidade e polissemia do conceito de resiliência⁵, resultante da sedimentação interdisciplinar ocorrida ao longo do tempo, um dos maiores desafios conceptuais da resiliência prende-se ainda com a definição operacional do conceito (Rodrigues, 2018).

De acordo com o trabalho de investigação desenvolvido por esta autora, em contexto de choque financeiro na Marinha Portuguesa (2011), a resiliência é a capacidade de um sistema restabelecer os processos adaptativos que são interrompidos devido à ocorrência de um choque desestruturante, mediante o redimensionamento de uma nova estrutura. Em bom rigor, esta definição empírica vem evidenciar que a resiliência não é a adaptação, nem a continuidade operacional, ela representa o redimensionamento de estruturas que permitam reajustar uma nova normalidade adaptativa (Vicente, 2018).

No âmbito da análise da documentação da NATO, encontraram-se várias definições de resiliência, que, dependendo da publicação consultada, apresentam uma elaboração diferente, não existindo uma definição oficial no NATO *Glossary of Terms and Definitions*, AAP-06 (NATO, 2019c).

Desta forma, ir-se-ão apresentar duas definições, tendo por base o contexto evolutivo, no qual o conceito está em desenvolvimento.

No contexto do *Commitment to Enhance Resilience*, a resiliência coletiva da Aliança baseia-se, fundamentalmente, na resiliência nacional de cada Aliado (NATO, 2016a). Neste âmbito, a resiliência é definida como a capacidade que a sociedade tem para resistir e recuperar com facilidade de choques que causem grande impacto, como é o caso de catástrofes, falhas de infraestruturas críticas ou um ataque armado, utilizando a sua CivPre e a sua Capacidade Militar (NATO, 2020b). Nesta conjuntura, o desenvolvimento da resiliência tem como pilares a CivPre e as FFAA, tendo sido preconizado, principalmente, através da CivPre, pelo cumprimento dos sete RB da resiliência nacional. Este é o conceito de resiliência nacional subjacente ao desenvolvimento desta investigação.

Uma segunda definição é a apresentada pelo ACT, que inclui um ciclo de resiliência

³ Diretor Nacional da ANEPC.

⁴ Aprovado na generalidade pelo Conselho de Ministros de 23 de abril de 2020.

⁵ O conceito de resiliência surgiu no âmbito da física dos materiais e foi disseminado na psicologia, na ecologia, na sócio-ecologia até chegar as organizações políticas internacionais e nacionais.

consistindo em quatro fases: preparação, absorção, recuperação e adaptação (ACT, 2018, p.E-1). Este ciclo serve de base a uma definição mais abrangente e precisa, aplicada à dimensão militar, em que resiliência é definida como a capacidade de sobreviver e ultrapassar choques estratégicos (evento súbito e surpreendente com consequências militares, intencionais ou não), que prejudiquem de forma crítica a capacidade de conduzir operações com sucesso, por obrigarem à utilização das capacidades militares para além do ponto de falha (ACT, 2019, p.A2). Neste contexto, uma vez que não se consegue ser resiliente através da adaptação interna, conseguem-se ultrapassar os choques incorporando capacidades adicionais ou utilizando capacidades oriundas de recursos não militares, dirigindo-as para o objetivo operacional desejado (ACT, 2019, p.A2).

2.2. Modelo de análise

Quadro 1 – Modelo de análise

Objetivo Geral	Propor a transposição do conceito NATO de Resiliência Colaborativa para as FFAA Portuguesas, consubstanciado na edificação de uma nova capacidade militar.					
Objetivos Específicos	Questão Central	Como transpor o conceito NATO de Resiliência Colaborativa para as FFAA Portuguesas, consubstanciado na edificação de uma nova capacidade militar?				
	Questões Derivadas	Conceitos	Dimensões	Variáveis	Indicadores	Técnicas Recolha de Dados
OE1 Analisar o conceito de Resiliência Colaborativa enquanto capacidade militar	QD1 Em que consiste o conceito de Resiliência Colaborativa enquanto capacidade militar?	Resiliência coletiva (NATO)	NATO	Colaborativa	Visão	Análise documental, inquérito e entrevistas semiestruturadas
					Ideias-chave	
					Objetivos	
					Linhas de Esforço	
					Ações a realizar	
					Político-legal	
					Doutrina	
					Organização	
					Treino	
					Material	
					Liderança	
					Pessoal	
					Infraestruturas	
		Interoperabilidade				
OE2 Analisar o contributo das FFAA Portuguesas para o desenvolvimento da resiliência nacional, no âmbito do compromisso com a NATO	QD2 Qual é o contributo das FFAA Portuguesas, para o desenvolvimento da resiliência nacional, no âmbito do compromisso com a NATO?	Resiliência coletiva (NATO)	Nacional	Civil Preparedness	Continuidade da capacidade governativa	Análise documental, inquérito e entrevistas semiestruturadas
					Fornecimento de energia resiliente	
					Movimento não-controlado de pessoas	
					Recursos alimentares resilientes	
					Baixas humanas em massa	
					Comunicações resilientes	
					Transportes resilientes	
				Militar	Doutrina	
					Organização	
					Treino	
					Material	
					Liderança	
					Pessoal	
		Infraestruturas				
		Interoperabilidade				

3. Metodologia e método

Neste capítulo serão descritos a metodologia e o método utilizados para realizar a presente investigação.

3.1. Metodologia

Metodologicamente, o presente estudo utilizou um raciocínio indutivo, assente numa estratégia de investigação mista, de âmbito qualitativo com reforço quantitativo, num desenho de pesquisa do tipo de estudo de caso (Santos & Lima, 2019, pp.18-137).

Apresentam-se seguidamente, os participantes, o procedimento, instrumentos de recolha e técnicas de tratamento de dados.

3.1.1. Participantes e procedimento

Participantes. Responderam ao questionário 44 oficiais das FFAA (Tabela 2), distribuídos de forma relativamente homogénea pelos três Ramos, maioritariamente da categoria de oficiais superiores (88,6%), com desempenho, à data ou anterior, de funções de Chefe de Divisão. A escolha da população alvo teve como foco principal os oficiais com funções de Chefe de Divisão (Generais – EMGFA; Oficiais Superiores - Ramos), assim como Comandantes de Unidade (Oficiais Superiores), por se considerar serem os militares mais habilitados para responder à QD2, pela responsabilidade em desenvolver doutrina e em operacionalizar o contributo das FFAA para o desenvolvimento da resiliência nacional, respectivamente.

Tabela 2 – Análise descritiva da amostra

Variável	n	%
Categoria		
Of. General	5	11,4
Of. Superior	39	88,6
“Ramo”		
EMGFA	5	11,4
Marinha	14	31,8
Exército	15	34,1
Força Aérea	10	22,7
Funções		
Comandante de Unidade (ou equivalente)	16	36,3
Comandante de Subunidade (ou equivalente)	3	6,8
Chefe de Divisão de Estado-maior (ou equivalente)	19	43,2
Chefe de Repartição de estado-maior (ou equivalente)	1	2,3
Chefe de Serviço	5	11,4

Integraram, ainda, o estudo, mas na qualidade de entrevistados, quatro oficiais gerais, designadamente, o Adjunto para o Planeamento e coordenação do Estado-Maior-General das FFAA (EMGFA) (Vice-almirante Gouveia de Melo), o Subchefe do Estado-Maior da Força Aérea (Major-general Teodorico Lopes), o Subchefe do Estado-Maior da Armada (Contra-almirante Soares Ribeiro) e o Diretor Coordenador do Estado-Maior do Exército (Major-general Maia Pereira), por serem os responsáveis pelo planeamento e coordenação dos respetivos Estados-Maiors, órgãos responsáveis por estudarem, conceberem e planearem a atividade do EMGFA e dos Ramos.

Procedimento. Relativamente aos potenciais respondentes ao questionário, foi realizado um primeiro contato (via *email*), a informar do objetivo de estudo e a solicitar a participação. Seguiu-se a sua disponibilização com recurso à ferramenta *Google Forms*, através de *email* enviado de forma individual na semana de 27 de março de 2020.

No que concerne aos entrevistados, foi estabelecido um contato inicial para saber da sua disponibilidade para integrar a investigação, e salvaguardadas as garantias de anonimato e confidencialidade das respostas, de que todos abdicaram. Seguidamente, foi-lhes enviado o guião da entrevista semiestruturada por *email*.

3.1.2. Instrumentos de recolha de dados

Foram construídos dois instrumentos para recolher os dados. Um questionário constituído por duas partes: a primeira destinada à recolha de dados sociodemográficos e a segunda orientada para a identificação de capacidades, recursos e ações das FFAA que contribuem, ou não, para a resposta aos sete RB da resiliência nacional, através de uma *rating scale* com cinco pontos (“1” = a capacidade/recurso/ação “Não contribui” e “5” = “Contribui totalmente”).

Um guião de entrevista semiestruturada, constituído por 20 questões.

3.1.3. Técnicas de tratamento de dados

A análise das respostas ao questionário foi fundamentalmente descritiva, mediante o cálculo de médias (M) e de desvios-padrão (DP), com recurso ao *Statistical Package for the Social Sciences v.23* (SPSS).

A análise de conteúdo das entrevistas foi efetuada conforme o preconizado por Sarmiento (2013), em que só são validadas as categorias com resultados iguais ou superiores a 50%.

4. Apresentação dos dados e discussão dos resultados

Neste capítulo são estudados os objetivos de investigação e respondidas as Questões Derivadas (QD) e Central (QC).

4.1. Resiliência Colaborativa enquanto capacidade militar

4.1.1. Definição do construto Resiliência Colaborativa

Os esforços desenvolvidos pela NATO no âmbito da Cimeira de Varsóvia para tornar a Aliança mais resiliente, estão particularmente dirigidos à CivPre, através da orientação para o

cumprimento dos sete RB (ACT, 2019, p.A1) mas não contempla a criação de uma capacidade de resiliência nas forças militares. Importa referir, após 25 anos de operações realizadas fora do território dos Aliados, que existe uma lacuna no que diz respeito ao conhecimento do tipo e dimensão do apoio a ser prestado pelo setor civil às forças militares, no caso de um cenário de Defesa Coletiva (ACT, 2019, p.A2).

É na sequência do delinear desta circunstância que surge o conceito de ReCo. Tendo em consideração que se está perante um novo paradigma estratégico, que faz parte integrante dos esforços da Aliança em desenvolver a sua resiliência coletiva, a ReCo surge como resposta à declaração conjunta do Presidente do Conselho Europeu, Presidente da Comissão Europeia e do Secretário Geral da NATO, de oito de julho de 2016 (ACT, 2019, p.1).

Contudo, importa salientar que a ReCo está a ser desenvolvida pelo ACT, em colaboração com os Aliados e vários outros atores (setor público, privado, militar, Centros de Excelência, entre outros) (ACT, 2018, p.1) sendo o seu foco as operações militares num cenário de Defesa Coletiva (ACT, 2019, p.A4).

O conceito tem por base a definição e o ciclo da resiliência apresentados pelo ACT e explanados na seção 2.1.1. devendo providenciar um quadro concetual que permita compreender como mitigar ou explorar as interdependências entre os setores público, privado e militar, essenciais à criação de ReCo nas forças militares, com o objetivo de promover a Defesa Coletiva (ACT, 2019, p.A3).

A visão norteadora que consolida a ReCo é uma Aliança capaz de executar operações com sucesso e de forma sustentada, pela preparação, absorção, recuperação e adaptação a choques inesperados ou estratégicos, através de estruturas, sistemas e processos resilientes e harmonizados, facilitados por uma colaboração persistente entre as entidades públicas, militares e privadas (ACT, 2019, p.A3). O elemento fundamental em que se baseia a ReCo é a evidência de que a criação de resiliência impõe uma interligação persistente entre os setores militar, público e privado, alcançada através de trabalho colaborativo e relações de confiança (ACT, 2019, p.A3).

A análise documental sugere que o racional subjacente ao conceito de ReCo, no seu estado de desenvolvimento atual, tem por objetivo a sua aplicação ao nível da NATO como organização, uma vez que as orientações nele contidas não estão ainda adaptadas a uma implementação ao nível dos Estados Aliados. Neste contexto, as Figuras 1 e 2 e o Quadro 2, apresentam a caracterização concetual da ReCo. Na Figura 1 podem observar-se as ideias-chave e os objetivos.



Figura 1 – Ideias-chave e objetivos da ReCo

Fonte: Adaptado a partir de ACT (2019, pp.A3-A7).

No Quadro 2 são identificadas as linhas de esforço (LE) que produzem as condições adequadas à criação da ReCo, as quais baseiam a sua legitimidade no *Commitment to Enhance Resilience* (ACT, 2019, pp.A8-A9).

Quadro 2 – LE da ReCo

Linhas de Esforço	
LE1. Adesão	Promover a coesão dos Aliados em relação ao conceito de ReCo.
LE2. Lacunas	Identificar as necessidades e lacunas através de simulação e modelação de cenários, que estejam em conformidade com o Nível de Ambição da NATO.
LE3. Capacidades e meios	Estabelecer requisitos quantitativos e orientações que apoiem as Nações na priorização dos esforços e dos investimentos que apoiem diretamente as operações militares num cenário de Defesa Coletiva.
LE4. Comunidades de interesse	Estabelecer relações persistentes entre os setores militar, público e privado e outras entidades e organizações, e.g., União Europeia, academia, entre outros.
LE5. Meios e instrumentos	Melhorar a área de Investigação & Desenvolvimento, o duplo-uso das capacidades dos setores militar, público e privado e a sua interoperabilidade.

Fonte: Adaptado a partir de ACT (2019, pp.A8-A9).

Pode-se observar na Figura 2, as ações que a Aliança deve realizar ao implementar a ReCo, *i.e.* as ações que, no âmbito das ameaças atuais, permitem à NATO executar operações com sucesso e de forma sustentada, face a choques inesperados ou estratégicos, através da preparação, absorção, recuperação e adaptação (ACT, 2019, p.A8). Embora, a NATO não apresente ainda uma representação gráfica do ciclo da resiliência, este encontra-se mencionado nos documentos estruturantes ACT(2018, p.E-1) e ACT(2019, p.A8).

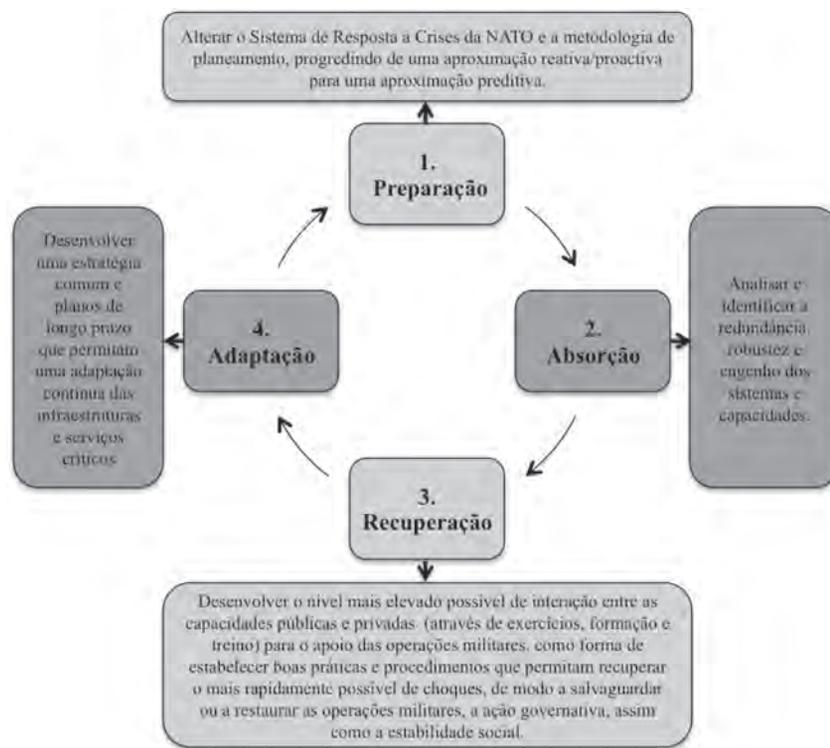


Figura 2 – Ações a realizar pela NATO

Fonte: Adaptado a partir de ACT(2018, p.E-1) e ACT (2019, p.A8)

4.1.2. Materialização da Resiliência Colaborativa

A forma como o ACT propõe a materialização da ReCo é através da criação de uma Capacidade Militar. Neste contexto, o esboço atual do conceito identifica um conjunto de orientações no âmbito de cada um dos componentes de capacidade militar⁶, sendo esperado que à medida que se realiza o seu desenvolvimento, em que o contributo da identificação e partilha de lições aprendidas e boas práticas entre todas as entidades envolvidas se considera vital, sejam identificados requisitos mais concretos para cada um deles (ACT,2019, pp.A9-A11). O Quadro 3 apresenta um resumo das orientações.

⁶ Doutrina, Organização, Treino, Material, Liderança, Pessoal, Infraestruturas e Interoperabilidade (DOTMPLII).

Quadro 3 – ReCo nos componentes DOTMLPII

Resiliência Colaborativa	
Doutrina	Elementos da ReCo devem influenciar e ser incluídos nos documentos enquadradores da NATO.
Organização	Promover a partilha de informação entre os setores público, privado e militar.
	Considerar ter uma presença no quadro da cooperação com outras organizações internacionais, onde se incluem as Nações Unidas e a União Europeia.
	Criar um conjunto de especialistas em planeamento e execução de resiliência, de modo a facilitar a troca de informação, superar equívocos e facilitar a partilha de boas práticas entre as entidades envolvidas.
Treino	Fomentar o desenvolvimento de uma estratégia de treino ao nível nacional, a qual deve ser reforçada ao nível da NATO.
Material	Desenvolver ferramentas e/ou metodologias que, no âmbito da ReCo, possam apoiar: a tomada de decisão; a identificação de requisitos; o desenvolvimento da capacidade; o desenvolvimento do conceito e o planeamento operacional. (e.g. Geospatial Risk and Resilience Assessment Platform, Interdependency Assessment Toolkit) ⁷
Liderança	Instruir e treinar a liderança para “pensar” resiliência e para reconhecer e desenvolver as interdependências entre os vários setores (público, privado e militar).
Pessoal	Desenvolver o conhecimento e proficiência do pessoal militar, adequados à utilização das capacidades militares em duplo-uso, fomentando o treino com a população civil e as autoridades locais.
Infraestruturas	Identificar uma rede de infraestruturas super crítica ⁸ para apoio ao destacamento e sustentação de forças militares da NATO na área de operações do Supreme Allied Commander Europe (SACEUR).
Interoperabilidade	Explorar e definir requisitos de interoperabilidade com os setores público e privado.

Fonte: Adaptado a partir de ACT (2019, pp.A9-A11).

A análise documental ao documento ACT(2019), permite ainda identificar medidas ao nível político-legal, que apoiam a materialização da ReCo, que se resumem no Quadro 4.

Quadro 4 – Medidas político-legais

Resiliência Colaborativa
Estabelecer medidas que desenvolvam a interligação entre os setores público, privado e militar.
Estabelecer medidas que permitam a partilha dos planos operacionais para apoio logístico com o setor privado, dentro de condições determinadas, desde as fases iniciais de uma crise, de modo a garantir um abastecimento rápido.
Identificar medidas pré-estabelecidas para serem utilizadas em tempo de crise e conflito, permitindo, entre outros aspetos, evitar a competição por recursos entre o setor civil e militar.

Fonte: Adaptado a partir de ACT (2019).

Atento ao anteriormente referido, o conceito de ReCo encontra-se em desenvolvimento. No segundo semestre de 2020 está prevista a aprovação da *Policy Framework for Civil-Military Interaction in Support of Enablement and Resilience* (ACT, 2020). Este documento definirá, entre outros aspetos, a política para uma interação efetiva entre as autoridades militares e civis da estrutura da NATO no contexto da resiliência, pelo que não será expectável que o conceito de ReCo seja finalizado antes da referida aprovação (S. Estrela, *email*, 14 de abril

⁷ NATO (2019d, p.1-9).

⁸ Termo NATO, não oficial, que designa infraestruturas de apoio a operações aliadas nos teatros de operações para além das fronteiras nacionais ou regionais.

de 2020). Importa ainda referir que o ACT irá analisar as lições retiradas do impacto da COVID-19 nas missões e forças da NATO, de modo a refinar e completar o desenvolvimento do conceito (Estrela, *op. cit.*).

4.1.3. Síntese conclusiva e resposta à QD1

Com base nesta análise, e em resposta à QD1 – *Em que consiste o conceito de ReCo enquanto capacidade militar?*, conclui-se que o conceito de ReCo – focado nas operações militares num cenário de Defesa Coletiva e orientado para a aplicação ao nível da NATO como organização e não a cada Nação individualmente –, tem como visão uma Aliança capaz de executar operações com sucesso e de forma sustentada, pela preparação, absorção, recuperação e adaptação a choques inesperados ou estratégicos, através de estruturas, sistemas e processos resilientes e harmonizados, facilitados por uma colaboração persistente entre as entidades públicas, militares e privadas.

A materialização do conceito, com o elencar de cinco LE, é proposta através da edificação de uma capacidade militar, identificando um conjunto de orientações no âmbito de cada componente DOTMLPPI.

4.2. Contributo das FFAA para o desenvolvimento da resiliência nacional

4.2.1. Civil Preparedness

A CivPre refere-se à capacidade de garantir as funções vitais da sociedade, assegurando o abastecimento básico para a população e a capacidade do Estado de agir numa situação de crise (Civil-Military Cooperation [CIMIC] - Centre of Excellence, 2019)⁹. Esta capacidade coloca o seu foco nos aspetos de planeamento ao nível nacional, durante emergências ou desastres, tanto em período de paz como em período de crise, que contribuem para os esforços dos Aliados em três funções civis críticas: garantir a continuidade da capacidade governativa; garantir a continuidade dos serviços essenciais para as populações; e garantir o apoio civil à condução de operações militares (NATO, 2020c).

Estas funções civis críticas foram traduzidas nos sete RB da resiliência nacional, os quais têm como objetivo primordial apoiar o desenvolvimento da resiliência, servindo ao mesmo tempo de metas para avaliar o estado da CivPre de cada Aliado (NATO, 2020c). Através do compromisso da Cimeira de Varsóvia, Portugal e os restantes Aliados, responsabilizaram-se em cumprir estes requisitos (NATO, 2016b), identificados resumidamente no Quadro 5 (NATO, 2017).

⁹ Neste estudo não foi contemplado o papel da CIMIC.

Quadro 5 – Os sete RB da resiliência nacional

RB1	Garantir a continuidade da capacidade governativa e dos serviços críticos governamentais, e.g. a capacidade de tomar decisões, de comunicá-las e implementá-las.
RB2	Garantir sistemas de fornecimento de energia resilientes, e.g. existência de planos e redes de apoio/reserva, ao nível interno e para além-fronteiras.
RB3	Garantir a capacidade de lidar de forma efetiva com o movimento não controlado de pessoas – mais de 2% da população nacional – tendo em consideração as suas necessidades básicas (e.g. saúde, alimentação, abrigo) mantendo a capacidade de resposta nacional aos compromissos militares com a Aliança.
RB4	Garantir recursos alimentares - comida e água – resilientes, assegurando a sua segurança em relação a vulnerabilidades e ameaças, e.g. interrupção do fornecimento, contaminação, sabotagem, entre outros.
RB5	Ter capacidade para lidar com baixas humanas ¹⁰ em massa ¹¹ , garantindo que os sistemas de saúde civis conseguem lidar com a situação e que existem reservas de medicamentos em quantidade suficiente e em condições de segurança física.
RB6	Garantir sistemas de comunicação resilientes, assegurando que as telecomunicações e as redes cibernéticas funcionam mesmo sob condições de crise, existindo capacidade de apoio/reserva suficiente.
RB7	Garantir sistemas de transporte resilientes, assegurando que as forças da NATO podem movimentar-se pelo território da Aliança rapidamente, e que os serviços civis podem contar com as redes de transporte.

Fonte: Adaptado a partir de NATO (2017).

A responsabilidade ao nível da Aliança por acompanhar e desenvolver os sete RB é do Civil Emergency Planning Committee (CEPC) da NATO através dos seus *Planning Groups*, em coordenação com os Aliados (NATO, 2019e).

Ao nível nacional, a CivPre corresponde ao PCE, em que a responsabilidade para dar resposta aos sete RB recai sob a ANEPC, através das suas funções no âmbito do SNPCE, Este, como referido anteriormente, ainda aguarda aprovação.

A COVID-19 tem colocado um desafio à resiliência coletiva da Aliança, para o qual as forças militares têm desempenhado uma função crucial (NATO, 2020d). A análise do seu impacto na resiliência da NATO, será um dos elementos que contribuirá para a revisão dos sete RB, que se encontra em curso, estando previsto ser apreciada durante o encontro dos Ministros da Defesa da Aliança em junho deste ano (NATO, 2020d).

4.2.2. Participação das FFAA em apoio à resiliência nacional

Em relação ao apoio das FFAA ao desenvolvimento da resiliência nacional, em particular na resposta aos sete RB, podem ser utilizadas várias capacidades previstas no Sistema de Forças (SF) (Conselho Superior de Defesa Nacional, 2014), sendo que a colaboração das FFAA enquanto agente de proteção civil, em situações de acidentes graves ou catástrofes, está definida na Lei de Bases da Proteção Civil, aprovada pela Lei n.º 27/2006, de 3 de julho¹².

Neste contexto, as FFAA têm um mecanismo vocacionado para 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 Apoio Militar de Emergência (AME) (Diretiva Operacional [DIROP], 2018). Este possui um conjunto de capacidades inerentes

¹⁰ Por baixa humana entende-se uma pessoa com necessidade de apoio médico (NATO, 2018,p.1-5).

¹¹ A NATO utiliza o número de 1000 baixas em termos de planeamento, podendo este número ser ajustado ao nível nacional (NATO, 2018, p.1-3)

¹² Lei n.º 27/2006, de 3 de julho, alterada pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro e pela Lei n.º 80/2015, de 3 de agosto, que republica o diploma.

aos três ramos das FFAA, nomeadamente: (i) comando, controlo e comunicações (C3); (ii) engenharia militar; (iii) apoio sanitário e intervenção psicológica; (iv) reabastecimento e serviços; (v) manutenção e transportes; (vi) defesa Biológica, Química e Radiológica (BQR); (vii) busca e salvamento; (viii) apoio ao combate de incêndios; (ix) apoio via aérea; (x) e apoio marítimo (DIROP, 2018, p.D-1).

Através de uma análise documental às capacidades de AME, conforme a DIROP (2018), em função dos requisitos de cada RB definidos pela Aliança (NATO, 2017), pode-se identificar que estas permitem responder, de forma direta ou indireta a vários RB, conforme se apresenta no Quadro 6.

Quadro 6 – Correspondência entre AME e resposta aos sete RB

Capacidades de AME	RB1	RB2	RB3	RB4	RB5	RB6	RB7
C3	X	X	X	X	X	X	X
Engenharia militar			X	X	X		X
Apoio sanitário e intervenção psicológica			X	X	X		
Reabastecimento e serviços	X	X	X	X	X	X	X
Manutenção e transportes		X	X	X	X		X
Defesa BQR	X			X	X		X
Busca e salvamento			X		X		
Apoio ao combate de incêndios							
Apoio via aérea			X	X	X		X
Apoio marítimo			X	X	X		X

Fonte: Adaptado a partir de DIROP (2018) e de NATO (2017).

Verifica-se, que as capacidades de AME, no seu conjunto, contribuem para a resposta a todos os RB, com exceção do apoio ao combate a incêndios, fruto da sua especificidade.

O apoio prestado pelas FFAA ao combate à pandemia COVID-19 representa um exemplo paradigmático do contributo para a resiliência nacional, em que, segundo Cravinho (2020), as FFAA demonstraram uma notável capacidade de adaptação, encontrando o equilíbrio entre as tarefas de combate à COVID-19 e as suas missões tradicionais. Destacam-se o fornecimento de alimentação, o apoio prestado ao Serviço Nacional de Saúde, o transporte de material no continente e nos arquipélagos da Madeira e Açores e a descontaminação de viaturas e infraestruturas (Comando Conjunto para as operações Militares [CCOM], 2020), contribuindo assim para os RB4, RB5 e RB7, respetivamente.

4.2.3. Análise das respostas ao questionário

Para além do apoio realizado através das missões desenvolvidas no âmbito do AME, interessa identificar outras capacidades, recursos (humanos e materiais) e ações que contribuem (ou podem contribuir) para a resposta nacional a cada RB.

Neste âmbito, apresenta-se no Quadro 7 um resumo das respostas ao questionário, apresentando o elemento que mais contribui e o que menos contribui. Por uma economia de

discurso, e de simplificação da informação, as “capacidades, recursos e ações” designam-se, doravante, como elementos.

Quadro 7 – Análise das respostas ao questionário

Elemento	Maior contributo	Menor contributo	Obs.
<i>RB1: Continuidade da capacidade governativa</i>	“Nomear elementos de ligação” (M=3,86;DP=0,824)	“Treino, em coordenação com a ANEPC” (M=3,43;DP=1,065)	Todos contribuem (M>3)
<i>RB2: Garantir sistemas de fornecimento de energia resilientes</i>	“Pessoal técnico (áreas de energia; condutores de matérias perigosas, etc.)” (M=3,61;DP=0,754)	“Transporte de combustíveis (via terrestre/aérea/marítima)” (M=3,14;DP=0,878)	
<i>RB3: Garantir a capacidade de lidar com o movimento não controlado de pessoas</i>	“Disponibilização de áreas/ infraestruturas para abrigos” (M=3,70;DP=0,795)	“Disponibilização de meios de transporte” (M=3,25;DP=0,892) e “Participação na segurança física das rotas e dos transportes” (M=3,25;DP=1,059)	
<i>RB4: Garantir a resiliência dos recursos alimentares</i>	“Equipamento e pessoal técnico para a resposta a ameaças biológicas e químicas” (M=3,91;DP=0,960)	“Participação na segurança física das infraestruturas críticas relacionadas com os recursos alimentares” (M=3,18;DP=1,167)	
<i>RB5: Garantir a capacidade de lidar com baixas humanas em massa</i>	“Laboratório Militar de Produtos Químicos e Farmacêuticos” (M=3,93;DP=0,818)	“Pessoal para apoio médico” (M=3,59;DP=0,757)	
<i>RB6: Garantir sistemas de comunicação resilientes</i>	“Centro de Ciberdefesa das FFAA (EMGFA)” (M=3,75;DP=0,839)	“Sistemas móveis de comunicação voz” (M=3,27;DP=0,924)	
<i>RB7: Garantir sistemas de transporte resilientes</i>	“Meios próprios para comando, controlo e coordenação dos movimentos de transporte” (M=3,86;DP=0,878)	“Estabelecimento de corredores para trânsito de forças militares” (M=3,27;DP=1,169)	

Da análise dos dados do Quadro 7, conclui-se que todos os elementos apresentam um valor médio superior a três (“contribui”) mas inferior a quatro (“contribui muito”), ou seja, todos contribuem para o RB respetivo.

4.2.4. Constrangimentos no âmbito do apoio das FFAA à resiliência nacional

Existem constrangimentos que importa ultrapassar, de modo a potenciar o apoio das FFAA à resiliência nacional.

Neste contexto, refere-se que as FFAA não têm sido incluídas em iniciativas de desenvolvimento da resiliência de alguns setores nacionais, como é o caso do manual de “Boas Práticas de Resiliência de Infraestruturas Críticas - Setor Privado e Empresarial do Estado” (Plataforma Nacional para a Redução de Riscos de Catástrofes, 2017).

Igualmente, verifica-se a falta de coordenação e orientação estratégica por parte da ANEPC no sentido de orientar o contributo das FFAA Portuguesas, emergindo esta como uma lacuna essencial a resolver, através da análise de conteúdo às entrevistas realizadas e apresentada no próximo subcapítulo.

O desenvolvimento da resiliência nacional requer ainda uma estratégia baseada numa visão global dos sete RB, por estes serem quase sempre, interdependentes. Materializar esta estratégia obriga ao estabelecimento de planos, ao treino e à articulação entre as várias

entidades intervenientes na construção da resiliência nacional. Consequentemente, torna-se essencial a aprovação do SNPCE enquanto sistema “transversal a todas as áreas governativas do Estado, [que] visa garantir a organização e preparação dos setores estratégicos do Estado para fazer face a situações de crise ou de guerra” (Conselho de Ministros, 2020). Pela função essencial que as FFAA desempenham no âmbito da resiliência nacional, é fundamental a sua inclusão no processo de edificação do SNPCE.

Importa ainda mencionar neste âmbito, que, à data da realização das entrevistas, foi referido por um dos entrevistados que o projeto de lei em discussão, não incluía comissões nacionais congêneres com alguns dos RB, o que a confirmar-se na aprovação final da lei, poderá dificultar uma resposta efetiva a todos os RB, e consequentemente, ao desenvolvimento da resiliência nacional.

4.2.5. Síntese conclusiva e resposta à QD2

Em resposta à QD2 – *Qual é o contributo das FFAA Portuguesas, para o desenvolvimento da resiliência nacional, no âmbito do compromisso com a NATO?*, conclui-se que este passa pelo cumprimento das missões no âmbito da proteção civil e em tarefas relacionadas com a satisfação das necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações, com recurso a várias capacidades do SF, em que o AME se constitui como o mecanismo principal a utilizar. Existe ainda um conjunto de outras capacidades/recursos/ações que contribuem para a resposta a cada RB, e.g. disponibilização de infraestruturas (armazenamento, alojamento, etc.) e equipamentos (geradores, elétricos, tratamento de água, etc.).

Pelas razões apresentadas, em que se destacam as capacidades diferenciadoras (e.g. BQR, C3), a organização e a resposta em situações de crise, as FFAA constituem-se como uma reserva estratégica de meios e capacidades, desempenhando uma função primordial no garante da resiliência nacional. No entanto, existem constrangimentos que importam ultrapassar de modo a potenciar o apoio a prestar, a saber: (i) a não inclusão das FFAA nas iniciativas que têm decorrido para o desenvolvimento da resiliência; (ii) a falta de coordenação e orientação estratégica por parte da ANEPC; (iii) o facto de o SNPCE não se encontrar aprovado. Neste particular considera-se importante que a sua organização futura permita dar resposta aos sete RB e que as FFAA participem na sua edificação.

4.3. Estado de implementação do conceito de resiliência NATO nas FFAA

4.3.1. Componentes DOTMLPPII

A fim de analisar a implementação da resiliência no contexto de cada componente de uma capacidade militar (Ministério da Defesa Nacional, 2014), p.38), procedeu-se à análise de conteúdo das respostas dos quatro *experts* à entrevista semiestruturada.

Neste âmbito, e da análise do Quadro 8, somente as categorias/componentes M e Infraestruturas não registam unidades unanimemente escolhidas pelos entrevistados. Adicionalmente, a(s) categoria(s)/componente(s): Infraestruturas, foi a única que apenas registou 50% de consensos em todas as suas (n=8) unidades de registo; O, M, P, e Interoperabilidade foram as únicas que registaram pelo menos uma unidade de registo apenas selecionadas por um dos entrevistados (25%).

Quadro 8 – Estado de implementação da resiliência NATO nas FFAA

Categorias	Unidades de registo	Entrevistados			
		E1	E2	E3	E4
D	Doutrina específica inexistente.	x	x	x	x
	Existe resiliência implícita ¹³ nas FFAA.	x	x		x
O	Não inclui cargos/funções específicas para a resiliência.	x	x	x	x
	“O que existe são responsabilidades ao nível setorial cujas ações concorrem para aplicar a resiliência, como é o caso do desenvolvimento e implementação de planos de contingência”.				x
T	O plano de exercícios inclui alguns aspectos de resiliência de forma implícita, não sistematizada nem organizada.	x	x	x	x
M	Não existem equipamentos/tecnologia que apoiem a implementação da resiliência.	x	x		x
	Existe “um sistema de informação [...] que poderá ser utilizado, por exemplo, para o apoio ao movimento não controlado de pessoas”.			x	
L	É considerado importante a implementação do conceito de resiliência.	x	x	x	x
	Resiliência considerada como um “fator essencial para o cumprimento da missão”/“fator de sucesso para a missão”.		x	x	
	Não existe estratégia para a implementação da resiliência.	x	x	x	x
P	Os militares não participam em ações de formação em resiliência em Portugal, nem no estrangeiro.		x	x	x
	Existem “cursos e workshops” aos quais as FFAA estão associadas.	x			
	Não existe seleção de pessoal com formação específica em resiliência, para desempenhar funções nesse âmbito.	x	x	x	x
	Não existe pessoal qualificado em número suficiente.	x	x	x	x
I	Sistemas de energia resilientes de forma implícita.	x	x		
	Sistemas de energia resilientes.			x	x
	Recursos alimentares resilientes de forma implícita.	x	x		
	Recursos alimentares parcialmente ¹⁴ resilientes.			x	x
	Sistemas de comunicação resilientes de forma implícita.	x	x		
	Sistemas de comunicação parcialmente resilientes.			x	x
	Sistemas de transporte resilientes de forma implícita.	x	x		
Sistemas de transporte parcialmente resilientes.			x	x	
I	Resposta não aplicável.	x			
	Não existe coordenação por parte das FFAA para a implementação da resiliência com organismos civis.		x	x	x
	“[...] o Ramo não tem de coordenar esta implementação com as entidades responsáveis, mas o inverso é uma realidade.”			x	
	Existe alguma interoperabilidade entre os ramos.	x	x	x	x

Legenda: As categorias elegidas por: 100% dos entrevistados, são identificadas a cor verde; 75% dos entrevistados, a cor azul; 50% dos entrevistados, a cor preta; 25% dos entrevistados, a cor laranja.

¹³ Utilizou-se “implicitamente” sempre que a resposta dada ou a análise permitiu identificar que existe resiliência, mas não são dados exemplos.

¹⁴ Utilizou-se “parcialmente” sempre que na resposta existe uma materialização/exemplo do elemento que contribui para a resiliência em causa.

4.3.2. Coordenação ANEPC e FFAA, importância, benefícios, desafios da ReCo

Da análise do Quadro 9, observa-se que todos os entrevistados perfilham o parecer de que *não existe orientação e coordenação estratégica por parte da ANEPC para que as FFAA contribuam de forma efetiva para a resposta nacional aos sete RB* e de que *é importante o desenvolvimento do conceito de ReCo*. Pelo oposto, somente um entrevistado considerou que o *conceito de Resiliência NATO deve estar articulado com o SNPCE*, que existem *requisitos previstos na Civil Preparedness da NATO que não têm uma comissão congénere na legislação nacional*, que *é necessário as FFAA participarem no desenvolvimento do conceito*, percebido como uma *ferramenta essencial*, e que a *cultura organizacional* e os *recursos materiais* são desafios à implementação da ReCo.

Para contextualizar a resposta do entrevistado E3 à categoria “ANEPC”, informa-se que à data da entrevista (18 de março de 2020) o esboço do decreto-lei para aprovação do SNPCE estava a ser analisado pelas FFAA.

Quadro 9 – Coordenação ANEPC e FFAA, importância, benefícios e desafios ReCo.

Categorias	Unidades de registo	Entrevistados			
		E1	E2	E3	E4
ANEPC	Não existe orientação e coordenação estratégica por parte da ANEPC para que as FFAA contribuam de forma efetiva para a resposta nacional aos sete RB.	x	x	x	x
	“Este conceito de Resiliência NATO deve estar articulado com o Sistema Nacional de Planeamento Civil de Emergência que efetivamente ainda não foi aprovado.”				x
	“Há requisitos previstos na <i>Civil Preparedness</i> da NATO que não têm uma comissão congénere na legislação nacional. [...] A participação das Forças Armadas, nem com a aprovação da legislação específica [decreto-lei para a aprovação do SNPCE] será clarificada”.			x	
Importância da ReCo	É importante o desenvolvimento do conceito de ReCo.	x	x	x	x
	Poderá aumentar a efetividade e probabilidade de sucesso das operações militares.			x	x
	É necessário as FFAA participarem no processo de desenvolvimento do conceito.		x		
Benefícios	“[...] seria uma ferramenta essencial[...] para criar e implementar a resiliência”.		x		
	O conceito contribui para o sucesso e eficácia das FFAA na realização das missões atribuídas e das operações militares.			x	x
	Resposta não aplicável.	x			
Desafios	Recursos humanos.	x			x
	Recursos financeiros.	x		x	x
	Recursos materiais.				x
	Doutrina.		x		x
	Cultura organizacional.				x

Legenda: As categorias elegidas por: 100% dos entrevistados, são identificadas a cor verde; 75% dos entrevistados, a cor azul; 50% dos entrevistados, a cor preta; 25% dos entrevistados, a cor laranja.

4.3.3. Síntese conclusiva e resposta à QD3

Em resposta à QD3 – *Qual é o estado de implementação do conceito de resiliência NATO nas FFAA Portuguesas?*, conclui-se que, apesar de não existir doutrina e a organização das FFAA não incluir cargos/funções específicas no âmbito da resiliência, estas possuem resiliência de uma forma implícita, sendo considerada importante pela liderança a sua implementação, apesar da inexistência de uma estratégia para a consubstanciar.

Conclui-se, ainda, que: não é proporcionada formação em resiliência aos militares, assim como os planos de treino não incluem a resiliência como um objetivo a atingir; relativamente às infraestruturas, os recursos alimentares e os sistemas de comunicações e de transportes, são parcialmente resilientes ou possuem resiliência implícita e os sistemas de energia são resilientes ou possuem resiliência implícita; em relação à interoperabilidade, não existe coordenação por parte das FFAA com organismos civis, existindo, todavia, alguma interoperabilidade entre os ramos; é unânime o reconhecimento da importância do desenvolvimento do conceito de ReCo, que poderá aumentar a efetividade e probabilidade de sucesso das operações militares, antecipando-se como desafios a falta de doutrina e as restrições em recursos humanos e financeiros; é inexistente, e essencial que passe a existir, uma orientação e coordenação estratégica por parte da ANEPC.

4.4. Transposição da Resiliência Colaborativa para as FFAA, e resposta à QC

4.4.1. Análise Strengths, Weaknesses, Opportunities e Threats (SWOT)

Tendo por base os dados recolhidos, e de modo a identificar as condições subjacentes à transposição da ReCo para as FFAA, foi realizada a análise SWOT apresentada no Quadro 10.

Quadro 10 – Análise SWOT

ANÁLISE SWOT		AMBIENTE INTERNO	
		PONTOS FORTES (P) P1 – FFAA são um elemento fundamental para o garante da resiliência nacional. P2 – Resiliência implícita das FFAA. P3 – Capacidades específicas das FFAA e AME para apoio à resposta nacional aos sete RB. P4 – Liderança das FFAA reconhece a importância em implementar a resiliência. P5 – Liderança das FFAA reconhece a importância no desenvolvimento da ReCo.	PONTOS FRACOS (F) F1 – Inexistência da capacidade de resiliência – DOTMLPPII - nas FFAA. F2 – Inexistência de doutrina para implementar a resiliência nas FFAA. F3 – Falta de recursos humanos e financeiros para implementar a ReCo nas FFAA.
AMBIENTE EXTERNO ÀS FFAA	OPORTUNIDADES (O) O1 – Portugal está comprometido com a NATO em desenvolver a resiliência nacional. O2 – Conceito NATO de ReCo . O3 – NATO comprometida em desenvolver a resiliência coletiva.	LA que usam os Pontos Fortes para obter vantagens sobre as Oportunidades (PO) PO1 – Contribuir para a resposta aos sete RB, através da utilização das capacidades específicas das FFAA e do AME (P1/3-O1/3). PO2 – Transpor a ReCo para as FFAA, promovendo a coesão e interoperabilidade ao nível conjunto (P4/O2).	LA que usam as Oportunidades para superar os Pontos Fracos (FO) FO1 – Participar no processo de desenvolvimento da resiliência coletiva da NATO (F1/O3). FO2 – Requerer apoio da tutela para obter os recursos necessários para implementar a ReCo (F3/O1). FO3 – Utilizar o conceito de ReCo como base de doutrina para implementar a resiliência, edificando uma capacidade militar (F2/O2).
	AMEAÇAS (A) A1 – Falta de aprovação do SNPCE. A2 – Falta de orientação e coordenação estratégica da ANEPC para apoio das FFAA à resposta aos sete RB. A3 - Não inclusão das FFAA Portuguesas nas iniciativas de desenvolvimento da resiliência nacional. A4 – Processo de desenvolvimento do conceito de ReCo ainda a decorrer.	LA que usam os Pontos Fortes para evitar Ameaças (PA) PA1 – Participar nas iniciativas de desenvolvimento da resiliência nacional (P2/3-A3). PA2 – Participar no desenvolvimento do conceito da ReCo (P5/A4). PA3 – Requerer orientação e coordenação estratégica da ANEPC para apoiar a resposta aos sete RB (P1/3-A2).	LA que minimizam os Pontos Fracos para evitar Ameaças (FA) FA1 – Contribuir para a edificação do SNPCE (F1/A1). FA2 – Desenvolver a doutrina para a implementação da resiliência, que deve incluir mecanismos/ elementos de coordenação com o SNPCE e a ANEPC (F2-A1/2).

A análise realizada permitiu identificar três desafios (DE) que se colocam às FFAA, no âmbito do compromisso de Portugal com a NATO em desenvolver a resiliência nacional:

– [DE1] IMPLEMENTAR a capacidade de ReCo nas FFAA. O efeito pretendido é implementar a resiliência de forma sistemática e organizada, respondendo a requisitos de interoperabilidade conjuntos, que permitam a cada Ramo poder apoiar e ser apoiado pelos restantes.

– [DE2] POTENCIAR o apoio das FFAA na resposta aos sete RB da resiliência nacional. O efeito pretendido é contribuir para o desenvolvimento da resiliência nacional, utilizando as capacidades específicas e de AME das FFAA, de acordo com a orientação e coordenação estratégica da ANEPC.

– [DE3] CONTRIBUIR para o prestígio de Portugal no seio da NATO, como um Aliado proativo no garante da resiliência coletiva. O efeito pretendido é potenciar a participação e influência de Portugal no processo de desenvolvimento da resiliência coletiva.

4.4.2. Linhas de ação

De modo a alcançar os DE apresentados anteriormente, importa identificar as linhas de ação (LA) que concorrem para os superar, explanadas no Quadro 11.

Quadro 11 – Desafios e respetivas LA

CHALLENGES	LINE OF ACTION
DE1: IMPLEMENTAR a capacidade de ReCo nas FFAA.	PO2. Transpor a ReCo para as FFAA, promovendo a coesão e interoperabilidade ao nível conjunto. FO1. Participar no processo de desenvolvimento da resiliência coletiva da NATO. FO2. Requerer apoio da tutela para obter os recursos necessários para implementar a ReCo. FO3. Utilizar o conceito de ReCo como base de doutrina para implementar a resiliência, edificando uma capacidade militar. PA2. Participar no desenvolvimento do conceito da ReCo. FA1. Contribuir para a edificação do SNPCE. FA2. Desenvolver a doutrina para a implementação da resiliência, que deve incluir mecanismos/elementos de coordenação com o SNPCE e a ANEPC.
DE2: POTENCIAR o apoio das FFAA na resposta aos sete RB da resiliência nacional.	PO1. Contribuir para a resposta aos sete RB, através da utilização das capacidades específicas das FFAA e do AME. PA1. Participar nas iniciativas de desenvolvimento da resiliência nacional. PA3. Requerer orientação e coordenação estratégica da ANEPC para apoiar a resposta aos sete RB. FA1. Contribuir para a edificação do SNPCE.
DE3: CONTRIBUIR para o prestígio de Portugal no seio da NATO, como um Aliado proativo no garante da resiliência coletiva.	PO2. Transpor a ReCo para as FFAA, promovendo a coesão e interoperabilidade ao nível conjunto. FO1. Participar no processo de desenvolvimento da resiliência coletiva da NATO. PA2. Participar no desenvolvimento do conceito da ReCo.

4.4.3. Processo de transposição da ReCo para as FFAA

Pelo até aqui analisado, propõe-se que o processo de transposição da ReCo para as FFAA passe pela implementação das LE que permitirão criar as condições adequadas à transposição (Quadro 12) e pela edificação da ReCo como uma capacidade militar operacionalizada nas componentes DOTMLPII elencadas no Quadro 13.

Apesar das medidas político-legais não serem incluídas nas LE apresentadas pela NATO, considerou-se essencial incluí-las no processo nacional, criando-se assim uma sexta LE.

Quadro 12 – Detalhe das LE para transposição da ReCo

Linhas de Esforço	
LE1. Adesão	Promover a adesão e coesão dos Ramos das FFAA e da tutela para a transposição da ReCo consubstanciada numa capacidade militar, garantindo requisitos de interoperabilidade conjuntos e a obtenção dos recursos necessários (PO2) (FO3) (FO2).
LE2. Lacunas	Avaliar o estado de ReCo de cada Ramo, identificando as necessidades e lacunas através de simulação, modelação e de cenários, que estejam em conformidade com o garante da soberania e independência Nacional, da integridade territorial do Estado e os compromissos assumidos no quadro das Alianças em que Portugal se insere.
LE3. Capacidades e meios	Identificar as capacidades e infraestruturas críticas, serviços e meios do setor público e privado, que apoiem diretamente as operações militares nacionais no garante da soberania e independência Nacional e integridade territorial do Estado.
LE4. Comunidades de interesse	Participar no processo de desenvolvimento da resiliência coletiva da NATO, marcando presença nos fóruns apropriados (FO1).
	Participar no desenvolvimento do conceito da ReCo, envolvendo os especialistas militares deste âmbito (PA2).
	Colaborar com a ANEPC de modo a contribuir para a edificação do SNPCE (FA1).
LE5. Meios e instrumentos	Promover a área de Investigação & Desenvolvimento das FFAA no contexto da ReCo, o duplo-uso das capacidades militares e a interoperabilidade com o setor público e privado.
LE6. Quadro legal	Participar na criação de legislação adequada.
	Medidas que desenvolvam a interligação entre os setores público, privado e militar.
	Medidas que permitam a partilha dos planos operacionais para apoio logístico com o setor privado, dentro de condições determinadas, desde as fases iniciais de uma crise, de modo a garantir um abastecimento rápido das forças.
	Medidas pré-acordadas para serem utilizadas em tempo de crise e conflito, permitindo, entre outros aspetos, evitar a competição por recursos entre o setor civil e militar.

Quadro 13 - ReCo enquanto capacidade militar das FFAA

Componentes DOTMLPPII- ReCo	
Doutrina	Utilizar o conceito de ReCo como base de doutrina para implementar a resiliência, edificando uma capacidade militar (FO3), respondendo a requisitos de interoperabilidade conjuntos (PO2).
	Incluir mecanismos de coordenação com o SNPCE e a ANEPC (FA2).
	Incluir o processo de apoio das FFAA à resposta aos sete RB, através da utilização das suas capacidades específicas e de AME (PO1).
Organização	Adaptar a organização dos Ramos e do EMGFA, de modo a criar funções/cargos no âmbito da ReCo (QD3) ¹⁵ .
	Considerar ter uma presença no quadro de cooperação com outras organizações nacionais e internacionais.
	Criar um conjunto de especialistas em planeamento e execução de ReCo.
Treino	Desenvolver uma estratégia ao nível das FFAA que permita treinar a ReCo (QD3), envolvendo os setores público e privado.
Material	Desenvolver ferramentas e/ou metodologias (QD3) que, no âmbito da ReCo, possam apoiar: a tomada de decisão; a identificação de requisitos; o desenvolvimento da capacidade; o desenvolvimento do conceito e o planeamento operacional (e.g. Geospatial Risk and Resilience Assessment Platform, Interdependency Assessment Toolkit) ¹⁶ .
Liderança	Instruir e treinar a liderança para “pensar” ReCo e para reconhecer e desenvolver as interdependências entre os vários setores (público, privado e militar) (QD3).
Pessoal	Fomentar a formação em ReCo ao nível nacional e no estrangeiro (QD3).
	Selecionar os militares para as futuras funções no âmbito da ReCo, de acordo com a sua formação/qualificação (QD3).
Infraestruturas	Desenvolver a ReCo dos sistemas de comunicações, sistemas de transporte, recursos alimentares e dos sistemas de energia (QD3).
	Identificar uma rede de infraestruturas críticas para apoio ao destacamento e sustentação de forças militares nacionais e da NATO no território nacional.
Interoperabilidade	Transpor a ReCo para as FFAA, promovendo a coesão e interoperabilidade entre os Ramos (PO2). Estabelecer mecanismos de coordenação entre as FFAA e os organismos civis, públicos e privados, que apoiem a realização das operações militares (QD3).

¹⁵ A abreviatura QD3 significa que o elemento é inferido a partir dos dados recolhidos pela resposta à QD3.

¹⁶ NATO (2019d, p.1-9).

O processo desenvolvido inclui todas as LA que concorrem para o DE1 e DE3, assim como duas LA que concorrem para o DE2. Conclui-se assim, que a transposição da ReCo proposta, permitirá ultrapassar os DE1 e DE3, contribuindo ainda para o DE2.

4.4.4. Síntese conclusiva e resposta à QC

Em resposta à QC – *Como transpor o conceito NATO de Resiliência Colaborativa para as FFAA Portuguesas, consubstanciado na edificação de uma nova capacidade militar?*, verifica-se que, no âmbito do compromisso de Portugal com a NATO em desenvolver a resiliência nacional, surgem três desafios às FFAA: implementar a capacidade de ReCo; potenciar o apoio das FFAA à resposta aos sete RB da resiliência nacional e contribuir para o prestígio de Portugal no seio da NATO.

O processo baseia-se na operacionalização das seis condições (LE) identificadas neste estudo e dos elementos que servirão de suporte à edificação da futura capacidade de ReCo, designadamente: criar doutrina; adaptar a organização dos Ramos e do EMGFA, assim como as suas ferramentas, processos e infraestruturas críticas internas (e.g. sistemas de energia, comunicações); desenvolver uma estratégia de implementação da ReCo, ao nível das FFAA, que envolva os sectores público e privado, e seja promotora da interoperabilidade e do treino; instruir a liderança e fomentar a formação de pessoal sintónica com esta capacidade.

Dado que a transposição não depende apenas da vontade e capacidade das FFAA, uma vez que a ReCo é uma capacidade que se constrói de forma colaborativa entre as FFAA e entidades dos sectores público e privado, o envolvimento da tutela aos níveis político, financeiro e legal, é determinante para a sua implementação.

5. Conclusões

Este estudo orientou-se pela QC da investigação – *Como transpor o conceito NATO de Resiliência Colaborativa para as FFAA Portuguesas, consubstanciado na edificação de uma nova capacidade militar?*

De modo a alcançar o OG, através da resposta à QC, foram estabelecidos três OE, operacionalizados em três QD.

Desta forma, no que respeita ao OE1, *Analisar o conceito de Resiliência Colaborativa enquanto capacidade militar*, o seu estudo teve por base a resposta à correspondente QD, realizada através da análise documental do conceito NATO de ReCo. A análise permitiu concluir que o conceito de ReCo – focado nas operações militares num cenário de Defesa Coletiva e orientado para a aplicação ao nível da NATO como organização e não a cada Nação individualmente –, tem como visão uma Aliança capaz de executar operações com sucesso e de forma sustentada, pela preparação, absorção, recuperação e adaptação a choques inesperados ou estratégicos, através de estruturas, sistemas e processos resilientes e harmonizados, facilitados por uma colaboração persistente entre as entidades públicas, militares e privadas.

A materialização do conceito, com o elencar de cinco LE, é proposta através da edificação de uma capacidade militar, identificando um conjunto de orientações no âmbito de cada componente DOTMLPII.

Em relação ao OE2, *Analisar o contributo das FFAA Portuguesas para o desenvolvimento da resiliência Nacional, no âmbito do compromisso com a NATO*, de forma a dar resposta à respetiva QD, foi realizada análise documental e aplicado um questionário a 44 oficiais (39 oficiais superiores e cinco oficiais gerais), em que 43,2% desempenhavam funções, à data ou anterior, de Chefe de Divisão. Da análise dos dados verificou-se que o contributo das FFAA passa pelo cumprimento das missões no âmbito da proteção civil e em tarefas relacionadas com a satisfação das necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações, com recurso a várias capacidades do SF, em que o AME se constitui como o mecanismo principal a utilizar. Existe ainda um conjunto de outras capacidades/recursos/ações que contribuem para a resposta a cada RB, e.g. disponibilização de infraestruturas (armazenamento, alojamento, etc.) e equipamentos (geradores, elétricos, tratamento de água, etc.).

Pelas razões apresentadas, em que se destacam as capacidades diferenciadoras (e.g. BQR, C3), a organização e a resposta em situações de crise, as FFAA constituem-se como uma reserva estratégica de meios e capacidades, desempenhando uma função primordial no garante da resiliência nacional. No entanto, existem constrangimentos que importam ultrapassar de modo a potenciar o apoio a prestar, a saber: (i) a não inclusão das FFAA nas iniciativas que têm decorrido para o desenvolvimento da resiliência; (ii) a falta de coordenação e orientação estratégica por parte da ANEPC; (iii) o facto de o SNPCE não se encontrar aprovado. Neste particular considera-se importante que a sua organização futura permita dar resposta aos sete RB e que as FFAA participem na sua edificação.

No concernente ao OE3, *Analisar o estado de implementação do conceito de resiliência NATO nas FFAA Portuguesas*, e à resultante QD, foram realizadas entrevistas semiestruturadas a quatro oficiais gerais em funções de supervisão e coordenação dos Estados-Maiores dos três Ramos das FFAA e do EMGFA. Da análise dos dados, concluiu-se que:

- Apesar de não existir doutrina e a organização das FFAA não incluir cargos/funções específicas no âmbito da resiliência, estas possuem resiliência de uma forma implícita, sendo considerada importante pela liderança a sua implementação, apesar da inexistência de uma estratégia para a consubstanciar;
- Não é proporcionada formação em resiliência aos militares, assim como os planos de treino não incluem a resiliência como um objetivo a atingir;
- Em relação às infraestruturas, os recursos alimentares, os sistemas de comunicações e de transportes, são parcialmente resilientes ou possuem resiliência implícita e os sistemas de energia são resilientes ou possuem resiliência implícita;
- Em relação à interoperabilidade, não existe coordenação por parte das FFAA com organismos civis, existindo, todavia, alguma interoperabilidade entre os ramos;
- É unânime o reconhecimento da importância do desenvolvimento do conceito de ReCo e a sua implementação nas FFAA, que poderá aumentar a efetividade e probabilidade de sucesso das operações militares, antecipando-se como desafios a falta de doutrina e as restrições em recursos humanos e financeiros;
- É inexistente, e essencial que passe a existir, uma orientação e coordenação estratégica por parte da ANEPC.

Face ao exposto, em resposta ao OG, *Propor a transposição do conceito NATO de Resiliência Colaborativa para as FFAA Portuguesas, consubstanciado na edificação de uma nova capacidade militar*, e à correspondente QC, verificou-se que, no âmbito do compromisso de Portugal com a NATO em desenvolver a resiliência nacional, surgem três desafios às FFAA: implementar a capacidade de ReCo; potenciar o apoio das FFAA à resposta aos sete RB da resiliência nacional e contribuir para o prestígio de Portugal no seio da NATO.

O processo de transposição baseia-se na operacionalização das seis condições (LE) identificadas neste estudo e dos elementos que servirão de suporte à edificação da futura capacidade de ReCo, designadamente: criar doutrina; adaptar a organização dos Ramos e do EMGFA, assim como as suas ferramentas, processos e infraestruturas críticas internas (e.g. sistemas de energia, comunicações); desenvolver uma estratégia de implementação da ReCo, ao nível das FFAA, que envolva os sectores público e privado, e seja promotora da interoperabilidade e do treino; instruir a liderança e fomentar a formação de pessoal sintónica com esta capacidade.

Dado que a transposição não depende apenas da vontade e capacidade das FFAA, uma vez que a ReCo é uma capacidade que se constrói de forma colaborativa entre as FFAA e entidades dos setores público e privado, o envolvimento da tutela aos níveis político, financeiro e legal, é determinante para a sua implementação.

Neste seguimento, identifica-se como *principal contributo* para o conhecimento, decorrente da presente investigação, o desenvolvimento de um quadro de ação que materializa a transposição da ReCo para as FFAA.

Esta investigação encerra uma *limitação* que importa considerar, ainda que lhe seja alheia. Esta consiste no facto de o conceito de ReCo se encontrar ainda em desenvolvimento e carecer de aprovação formal pelos Aliados, pelo que a sua versão final poderá diferir do que foi identificado neste estudo, condicionando a forma como se propõe a transposição do conceito para as FFAA Portuguesas.

No que respeita a *estudos futuros*, considera-se pertinente continuar a desenvolver o processo que permitirá implementar a ReCo como uma capacidade das FFAA Portuguesas, envolvendo, para além das FFAA, outras entidades consideradas necessárias.

Decorrente da presente investigação, *recomenda-se* ao EMGFA e à Representação Militar Portuguesa e Delegação Portuguesa junto da NATO (Bruxelas) o acompanhamento e participação no processo de desenvolvimento da resiliência coletiva da NATO (e.g. revisão dos sete RB; *Policy Framework for Civil-Military Interaction in Support of Enablement and Resilience*) e da ReCo. Recomenda-se, igualmente, a criação de um grupo de trabalho conjunto, ao nível do EMGFA, com o objetivo de se constituir como ponto focal para o desenvolvimento da ReCo nas FFAA Portuguesas. Considerando que o Conceito Estratégico de Defesa Nacional “define as prioridades do Estado em matéria de defesa, de acordo com o interesse nacional, e é parte integrante da política de defesa nacional” (Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013, de 05 de abril), recomenda-se ainda que sejam incluídos os conceitos de resiliência nacional e de Resiliência Colaborativa numa futura revisão deste documento.

Referências Bibliográficas

- Allied Command Transformation (ACT). (2018). *Collaborative Resilience Concept Workshop, 20-22 March 2018 – Summary of Outcomes*. 7300/TSC-FCL-0150/TT-180439/Ser_NU0259. 16 April 2018. Norfolk: Headquarters Supreme Allied Commander Transformation.
- Allied Command Transformation (ACT). (2019). *Collaborative Resilience Capstone Concept - Final Draft Review*. ACT/CAPDEV/CAP/TT-1493/SER:NU0274. 08 de agosto. Norfolk: Headquarters Supreme Allied Commander Transformation.
- Allied Command Transformation (ACT) (2020). (18 de maio). *Resilience Strategy – Briefing to SACT*. Em: Reunião com o *Supreme Allied Commander Transformation. Briefing do Supreme Allied Commander Transformation*, Virginia, E.U.A.
- Civil-Military Cooperation - Centre of Excellence. (2019). *Resilience through Civil Preparedness. A CCOE Info Sheet*. [versão PDF]. Retirado de <https://www.cimic-coe.org/wp-content/uploads/2019/07/Resilience-through-Civil-Preparedness.pdf>
- Comando Conjunto para as Operações Militares. (2020, 03 de maio). Briefing Comando Conjunto para as Operações Militares. Em: Estado-Maior-General das Forças Armadas. Oeiras.
- Conselho Superior de defesa Nacional. (2014). *Sistema de Forças* (SF 2014). Lisboa: Conselho de Chefes de Estado-Maior.
- Conselho de Ministros. (2020, 23 de abril). Comunicado do Conselho de Ministros de 23 de abril de 2020 [Página *online*]. Retirado de <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/governo/comunicado-de-conselho-de-ministros?i=342>
- Cravinho, J. G. (2020). Intervenção do Ministro da Defesa Nacional, João Gomes Cravinho, na audição em sede de Comissão de Defesa Nacional sobre a pandemia da COVID-19. Retirado de <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=f0ac37fd-8121-4b86-9c8e-576248da283f>
- Decreto-Lei n.º 45/2019, de 01 abril. (2019). *Aprova a orgânica da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil*. Diário da República, 1.ª série, 64, 1798-1808 . Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Diretiva Operacional (DIROP). (2018). DIROP n.º 32/CEMGFA/2018, de 30 de maio. (2018). *Participação das Forças Armadas em ações de Proteção Civil*. Lisboa: Estado-Maior-General das Forças Armadas.
- Lei n.º 27/2006, de 03 de julho (2006). *Aprova a Lei de Bases da Proteção Civil*. Diário da República, 1.ª Série, 126, 4696-4706. Lisboa: Assembleia da República.
- Machado, R. S. (Coord.). (2020). *Plano Nacional de Preparação e Resposta à Doença por novo coronavírus (COVID-19) – Documento em Pré-Preparação* [Versão PDF]. Retirado de <https://www.dgs.pt/documentos-e-publicacoes/plano-nacional-de-preparacao-e-resposta-para-a-doenca-por-novo-coronavirus-covid-19-pdf.aspx>
- Meyer-Minnemann, L. (s.d.). *Resilience and Alliance Security: The Warsaw Commitment to Enhance Resilience* [versão PDF]. Retirado de <https://archive.transatlanticrelations.org/wp-content/uploads/2016/12/resilience-forward-book-meyer-minnemann-final.pdf>
- Ministério da Defesa Nacional. (2014). *Conceito Estratégico Militar (CEM)*. Lisboa: Autor.
- North Atlantic Treaty Organization. (1949, 04 de abril, atualizado a 19 de junho de 2017). Tratado do Atlântico Norte [página *online*]. Retirado de https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm?selectedLocale=pt

- North Atlantic Treaty Organization. (2016a, 08 de julho). Commitment to enhance resilience [Página online]. Retirado de https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133180.htm
- North Atlantic Treaty Organization. (2016b). *Warsaw Summit Communiqué. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Warsaw 8-9 July 2016*. [versão PDF]. Retirado de https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm
- North Atlantic Treaty Organization. (2017). *Evaluation Criteria on Resilience*. PO(2017)0094. 24 de fevereiro. Bruxelas: NATO International Staff.
- North Atlantic Treaty Organization. (2018). *Guidance to National Authorities for Planning for Incidents Involving Catastrophic Mass Casualties*. AC/98-D(2018)0002-REV1. 26 de março. Bruxelas: North Atlantic Council
- North Atlantic Treaty Organization. (2019a, 04 de dezembro). London Declaration. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in London 3-4 December 2019 [Página online] Retirado de https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_171584.htm?selectedLocale=en
- North Atlantic Treaty Organization. (2019b). *Civil Preparedness Questions in 2019 Defence Planning Capability Survey*. AC/98-N(2019)0007 INV. 3 de março. Bruxelas: North Atlantic Treaty Organization.
- North Atlantic Treaty Organization - NATO Standardization Office. (2019c). *AAP-06 Edition 2019. NATO Glossary of Terms and Definitions*. Bruxelas: North Atlantic Treaty Organization - NATO Standardization Office.
- North Atlantic Treaty Organization. (2019d). *Guidance for National Authorities to Identify and Assess Critical National Infrastructure Resilience and Interdependencies in the Communications and Energy Sectors*. AC/98-D(2019)0009 (INV). 18 de outubro. Bruxelas: North Atlantic Council.
- North Atlantic Treaty Organization. (2019e). *Realignment of the Civil Emergency Planning Committee (CEPC) Planning Groups to the Baseline Requirements for National Resilience*. PO(2019)0406 (INV). 18 de outubro. Bruxelas: NATO International Staff
- North Atlantic Treaty Organization. (2020a, 15 de abril). Press conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg following the virtual meeting of the North Atlantic Council Defence ministers' session [Página online]. Retirado de https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_175087.htm?selectedLocale=en
- North Atlantic Treaty Organization. (2020b, 31 de março). Resilience and Article 3 [Página online]. Retirado de https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132722.htm
- North Atlantic Treaty Organization. (2020c, 31 de março). Civil Preparedness [Página online]. Retirado de https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49158.htm
- North Atlantic Treaty Organization. (2020d). *Revised CEPC Program of Work to the June 2020 Meeting of Defence Ministers*. AC/98-D(2020)0004. 23 de abril. Bruxelas: North Atlantic Council.
- Plataforma Nacional para a Redução de Riscos de Catástrofes. (2017). *Boas Práticas de Resiliência de Infraestruturas Críticas – Setor Privado e Setor Empresarial do Estado* [versão PDF]. Retirado de http://www.prociv.pt/bk/EDICOES/OUTRASEDICOES/Documents/Boas_Praticas_Resiliencia_Infraestruturas_Criticas-Setor_Privado_e_Empresarial_Estado_2017.pdf
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013, de 05 de abril (2013). *Aprova o Conceito Estratégico de Defesa Nacional*. Diário da República, 1ª Série, 67, 1981-1995. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.

- Rodrigues, T. V. (2018). *Elaboração de uma Avaliação Diagnóstica de Resiliência Potencial: O Radar-R*. (Tese de Doutoramento em Ambiente e Sustentabilidade). Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa [FCT-UNL], Lisboa.
- Roepke W-D. & Thankey H. (2019). Resilience: The First Line of Defence. *The Three Swords Magazine*, 34, pp.50-53 [versão PDF]. Retirado de http://www.jwc.nato.int/images/stories/_news_items_/2019/three-swords/ResilienceTotalDef.pdf
- Santos, L. A. B., & Lima, J. M. M. V. (Coords). (2019). *Orientações Metodológicas para a Elaboração de Trabalhos de Investigação*. Cadernos do IUM, 8. Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- Sarmiento, M. (2013). *Metodologia Científica para a Elaboração, Escrita e Apresentação de Teses*. Lisboa: Universidade Lusíada Editora.
- Vicente, T. (2018). *A Lenda do Homenzinho das Quatro Estações - Uma pegada de resiliência*. Ponta Delgada: Letras Lavadas.

COLLABORATIVE RESILIENCE: A NEW MILITARY CAPABILITY OF THE PORTUGUESE ARMED FORCES¹

RESILIÊNCIA COLABORATIVA: UMA NOVA CAPACIDADE DAS FORÇAS ARMADAS PORTUGUESAS

Luís Manuel Nunes Serôdio

Colonel (Pilot) in the Portuguese Air Force
Pre-Bologna degree in Military Aeronautics (Military Pilot specialty) from the Air Force Academy
Head of the Resources Division of the Armed Forces General Staff.
1400-204 Lisbon
lmserodio@gmail.com

Teresa Maria Vicente Rodrigues

PhD in Environment and Sustainability from the Faculty of Science and Technology of the
NOVA University of Lisbon
Research Associate at the Naval Research Centre - Lisbon Naval Base
2810-001 Almada
te.vicente18@gmail.com

Abstract

As a result of the new strategy of the North Atlantic Treaty Organization, in which resilience is a key element for credible Deterrence and Defence, Portugal has committed to developing national resilience against the full spectrum of threats. This study aims to transpose the Alliance's Collaborative Resilience concept to the Portuguese Armed Forces. The study uses an inductive reasoning methodology and a mixed research strategy, which combines a qualitative approach with quantitative elements, a case study research design supported by data collected through a literature review, a survey and four interviews. The findings suggest that one of the challenges that the Armed Forces must overcome to fulfil Portugal's NATO commitments is implementing a Collaborative Resilience capability. This will require transposing the Alliance's concept by building a new military capability. This study identified six lines of effort that must be implemented, as well as the basic elements for each component of the future military resilience capability. As this capability will be built collaboratively by the military, the public and the private sectors, it will require political, financial and legal support from the Ministry.

Keywords: NATO Resilience; Collaborative Resilience; National Resilience; Baseline Requirements; Commitment to Enhance Resilience.

How to cite this article: Serôdio, L. M. N., & Rodrigues, T. M. V. (2020). Collaborative Resilience: A New Military Capability of the Portuguese Armed Forces. *Revista de Ciências Militares [Portuguese Journal of Military Sciences]*, November, VIII(2), 141-167. Retrieved from https://www.ium.pt/?page_id=5714

¹ Article adapted from the individual research work carried out in the 2019 / 2020 General Officers Course. The defence took place in July 2020 at the Military University Institute. The full version of the paper is available from Portugal's Open Access Scientific Repositories (RCAAP).

Resumo

Portugal comprometeu-se a desenvolver a resiliência nacional contra todo o espectro de ameaças, como resultado de uma nova estratégia adotada pela North Atlantic Treaty Organization, em que a resiliência se constitui como um elemento primordial na prossecução de uma Dissuasão e Defesa credíveis. Tendo como objetivo propor a transposição do conceito de Resiliência Colaborativa da Aliança para as Forças Armadas Portuguesas, este estudo baseou-se num raciocínio indutivo, assente numa estratégia de investigação mista, de âmbito qualitativo com reforço quantitativo, num desenho de pesquisa de estudo de caso, com recolha de dados através de análise documental, de um questionário e de quatro entrevistas. Os resultados sugerem que, no âmbito do compromisso assumido por Portugal, um dos desafios colocados às Forças Armadas é a implementação da capacidade de Resiliência Colaborativa, pelo que a transposição do conceito da Aliança, constitui-se como o processo a aplicar. Neste âmbito, identificaram-se seis linhas de esforço a implementar e os elementos base para cada componente da futura capacidade militar de resiliência. Conclui-se que, sendo uma capacidade que se edifica de forma colaborativa entre os setores militar, público e privado, o envolvimento da tutela aos níveis político, financeiro e legal, é determinante para a sua implementação.

Palavras-chave: *Resiliência NATO; Resiliência Colaborativa; Resiliência Nacional; Requisitos Base; Compromisso da Cimeira de Varsóvia.*

1. Introduction

The unpredictability and uncertainty of today's geostrategic environment have led the North Atlantic Treaty Organization (NATO) to adopt a new strategy in which the concept of resilience is critical for a credible Deterrence and Defence as well as to fulfill the Alliance's Core Tasks (NATO, 2016a).

It was against this background that the Heads of State and Government of the NATO countries took up the Commitment to Enhance Resilience at the 2016 Warsaw Summit, where they committed to developing their countries' resilience against the full spectrum of threats, including hybrid threats (NATO, 2016a). This strategic choice was reinforced at the 2019 London meeting, where the Alliance reaffirmed its commitment to enhancing resilience in society, critical infrastructures and energy (NATO, 2019a), thereby strengthening States' political willingness to develop their resilience.

More recently, at a Defence Ministers meeting that took place on 15 April, the NATO Secretary General stated that, to overcome the challenges that the COVID-19² pandemic poses to NATO's resilience, the Allies must build resilience in their societies. A set of recommendations was approved to guide those efforts (NATO, 2020a).

The Alliance's strategy to develop resilience focuses on Civil Preparedness (CivPre) and outlines seven Baseline Requirements (BR) of national resilience, which focus on assuring continuity of government, continuity of critical government services and support to military forces using civilian means (NATO, 2016b). Portugal has committed to meeting these requirements.

² Disease caused by the new coronavirus / SARS-CoV-2 / 2019-nCoV (Machado, 2020).

From a military perspective, this renewed emphasis on resilience stems from the recognition that the Armed Forces (AAFF) of Allied countries are more dependent than ever on capabilities and infrastructures that belong to and / or are operated by the civilian sector, as well as from the fact that civilian services and infrastructure are potentially vulnerable to external attacks or internal disruptions and have vulnerabilities that can be exploited by potential enemies (Meyer-Minnemann, n.d., p.1). This means that more resilient nations make for less attractive targets because an attack against them is less likely to be successful, which in turn increases a nation's deterrence capacity (Allied Command Transformation [ACT], 2019, p.A-6).

In the Alliance, the principle of resilience is based on Article 3 of the NATO Treaty, which supplements the section on Collective Defence (Article 5) (NATO, 2020b). The article states that "in order more effectively to achieve the objectives of this Treaty, the Parties, separately and jointly [...] will maintain and develop, [...] their individual and collective capacity to resist armed attack" (NATO, 1949).

The underlying rationale is that resilience is an individual responsibility of each Ally, and that each nation must ensure that it is sufficiently robust and adaptable to withstand the full spectrum of crises envisaged by NATO (NATO, 2020b). In the context of the Alliance, collective resilience, much like collective defence, is built on the resilience of each Ally. Therefore, Portugal must develop its resilience by honouring the commitment it made in Warsaw.

At the national level, the AAFF are "an essential component of state security" (Council of Ministers Resolution No. 19/2013 of 5 April) and an integral and essential element in assuring and developing national resilience.

With regards to the AAFF, NATO has developed doctrine on the concept of resilience and issued guidelines to help States develop their resilience.

However, the literature review and exploratory interviews conducted in the exploratory phase revealed that the AAFF have not implemented resilience in a systematic and organized way. This is the problem that this study aims to address.

Therefore, even though the concept of Collaborative Resilience (CoRe) – which focuses on military operations in a Collective Defence context (ACT, 2019, p.A-4) – is still being developed by the ACT, it is nevertheless a key concept which the AAFF must implement, both to enhance the ability to respond to threats and to align with current and future NATO requirements.

As a NATO member with limited material, financial and human resources, by implementing CoRe, Portugal will not only strengthen its national resilience and bolster the Alliance's collective resilience and collective deterrence and defence, it will also improve its reputation with NATO. This will place Portugal at the forefront of the efforts to develop the concept and in a position to influence this development due to the lessons learned and best practices developed by implementing it at national level.

Transposing CoRe to the Portuguese AAFF as a new military capability (in line with the NATO framework) is, thus, essential to the national response to the Commitment to Enhance Resilience.

This study addresses CoRe as a military capability, and is delimited (Santos & Lima, 2019, pp.41-55):

- In terms of time, to the period between the NATO Warsaw Summit and the present day (2016-2020);
- In terms of space, to the Portuguese territory;
- In terms of content, to the NATO documents that frame CoRe and its transposition to the AAFP as a new military capability.

The study's General Objective (GO), the Specific Objectives (SO) and the Research Question (RQ) are outlined in Table 1.

Table 1 – Objectives and RQ

General Objective
To propose that the NATO concept of Collaborative Resilience be transposed to the Portuguese AAFP by building a new military capability.
Specific Objectives
SO1: To analyse the concept of Collaborative Resilience as a military capability.
SO2: To analyse how the Portuguese AAFP's can help build national resilience vis-à-vis Portugal's commitment to NATO.
SO3: To analyse the implementation status of the NATO concept of resilience in the Portuguese AAFP.
Research Question
How can the NATO concept of Collaborative Resilience be transposed to the Portuguese AAFP by building a new military capability?

2. Theoretical and conceptual framework

This chapter presents the state-of-the-art, the key concepts and the analysis model.

2.1. State-of-the-art

When NATO integrated the concept of resilience, it represented a turning point in the way this political and military organization is aligning its strategy with a new paradigm for dealing with large-scale disruptions.

The illegal annexation of Crimea by Russia and the emergence of the Islamic State are two events that marked a change in the strategic environment that began in 2014. In response to this change and to the threats posed by terrorism, cyber attacks and hybrid attacks, the Alliance has strengthened its deterrence and defence posture. For this to happen, Allied countries' must enhance their resilience through CivPre (Roepke W-D. & Thankey H., 2019, p.1).

For much of the Cold War, CivPre (then called Civil Emergency Planning) was well organized and well funded by the Allies. This was reflected in NATO's organizational and command structure (Roepke W-D. & Thankey H., 2019, p.1). However, during the 1990s, both individual nations and the Alliance made substantial cuts to infrastructure and capabilities (Roepke W-D. & Thankey H., 2019, p.1). The effects of these cuts became evident when urgent action was needed to boost the Alliance's deterrence and defence capabilities by implementing the Readiness Action Plan presented at the Wales Summit in September 2014 in response to the annexation of Crimea (Meyer-Minnemann, n.d., p.2).

In many operations, the logistical support required to deploy and operate Alliance forces relies on civilian and commercial resources and infrastructure such as ports, airports and energy sources (NATO, 2020c). This reliance, while not always obvious, is nonetheless significant: about 90% of military transport relies on assets hired or requisitioned from the civilian sector, over 50% of satellite communications used for defence are provided by the civilian sector, and about 75% of support provided to forces deployed to NATO countries is provided by local infrastructure and services (ACT, 2019, p.A-5).

That is, as the Alliance's military capabilities can be attacked indirectly through civilian roles and services, enhancing national resilience by improving allies' CivPre is a critical component of NATO's effort to deter and defend against the full spectrum of threats (Meyer-Minnemann, n.d., p.1).

At the Warsaw Summit, the Allied countries expressed their willingness to continue to develop the individual and collective ability to resist all forms of armed attack and signed the Commitment to Enhance Resilience against the full spectrum of threats, including hybrid threats, viewing it as essential for credible deterrence and defence (NATO, 2016a). This resolution to build collective resilience was reaffirmed at the London meeting in 2019 (NATO, 2019a), and, more recently, at the meeting of Defence Ministers that took place on 15 April as part of the Alliance's response to the Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) (NATO, 2020a).

Thus, CivPre is one of the central pillars of national resilience and the individual responsibility of each Allied country (NATO, 2016b). At the Warsaw Summit, the Allies committed to achieving the seven BR of national resilience, which focus on assuring continuity of government, continuity of critical government services and support to military forces using civilian means (NATO, 2016b). However, this commitment covers a broader range of actions, such as cooperating with the European Union (EU), investing in military capabilities to align them with NATO's Level of Ambition and the Cyber Defence Pledge, another commitment taken at the 2016 Warsaw Summit (NATO, 2016a).

As a NATO member, Portugal has committed to developing its national resilience and has carried out several actions to comply with the seven BR. The Alliance has assessed these actions on several occasions, most recently through the Defence Planning Capability Survey of 2019 (NATO, 2019b).

However, in Portugal this capability is still being developed and is thus not well defined. CivPre corresponds to Civil Emergency Planning (CEP) (J. Oliveira³, email, 21 April 2020), which currently falls under the purview of the National Emergency and Civil Protection Authority (ANEPC) (Decree-Law No. 45/2019 of 01 April) and is integrated in the National Civil Emergency Planning System (SNPCE), which is currently pending approval⁴.

The Alliance's efforts to build its collective resilience by developing the CoRe concept provide the AAFP with a unique opportunity to implement CoRe as a military capability. To determine how to do so is the goal of this study.

Having contextualised the topic, the next section will present the key concepts that inform the supporting conceptual framework.

³ National Director of the ANEPC.

⁴ It was approved in general terms by the Council of Ministers on 23 April 2020.

2.1.1. Collective resilience (NATO)

The concept of resilience⁵ has multiple meanings and applications due a process of interdisciplinary sedimentation that occurred over time. Thus, one of the greatest conceptual challenges of resilience is finding an operational definition for the concept (Rodrigues, 2018).

A study by the same author on financial shock in the Portuguese Navy (2011) describes resilience as a system's ability to restore adaptive processes, which have been interrupted by a disruptive shock by rightsizing a new structure. This empirical definition shows that resilience is not synonymous with adaptation, nor with operational continuity, rather it consists of rightsizing structures to adjust to a new adaptive normality (Vicente, 2018).

The analysis of NATO doctrine uncovered several definitions of resilience. Different documents have different wordings and no definition is provided in the NATO Glossary of Terms and Definitions, AAP-06 (NATO, 2019c).

Therefore, two definitions were selected based on the evolving context in which the concept is developing.

The Commitment to Enhance Resilience states that the Alliance's collective resilience essentially relies on the national resilience of each Ally (NATO, 2016a). Resilience is defined here as society's ability to withstand and recover easily from major shocks such as disasters, critical infrastructure failures or armed attacks using its CivPre and military capabilities (NATO, 2020b). In such an event, resilience rests on two pillars, CivPre and the AAFP, and it is mainly through CivPre that the seven BR of national resilience will be fulfilled. This is the concept of national resilience that will be used in this study.

The second definition includes a cycle of resilience consisting of four phases: preparation, absorption, recovery and adaptation (ACT, 2018, p.E-1). This cycle provides the basis for a more comprehensive and precise definition that can be used in military contexts, where resilience refers to the ability to survive and overcome strategic shocks (sudden and surprising events with military consequences, both intentional and unintentional) that push military capabilities beyond their breaking point and thus critically impair the ability to successfully conduct operations (ACT, 2019, p.A2). In this context, since resilience cannot be achieved through internal adaptation, shocks can be overcome by incorporating additional capabilities or by using non-military capabilities to achieve a given operational goal (ACT, 2019, p.A2).

⁵ The concept of resilience emerged in the field of materials science, was promoted in the field of psychology, ecology and socio-ecology, and was eventually adopted by international and national political organizations.

2.2. Analysis model

Table 2 – Analysis model

General Objective	To propose that the NATO concept of Collaborative Resilience be transposed to the Portuguese AAFP by building a new military capability.					
Specific Objectives	Research Question	How can the NATO concept of Collaborative Resilience be transposed to the Portuguese AAFP by building a new military capability?				
	Subsidiary Questions	Concepts	Dimensions	Variables	Indicators	Data collection techniques
SO1 To analyse the concept of Collaborative Resilience as a military capability.	SQ1 What does a Collaborative Resilience military capability consist of?	Collective resilience (NATO)	NATO	Collaborative	Vision	Literature review, survey and semi-structured interviews
					Key Ideas	
					Objectives	
					Lines of Effort	
					Actions to be taken	
					Policy / legislation	
					Doctrine	
					Organization	
					Training	
					Material resources	
					Leadership	
Personnel						
Infrastructures						
Interoperability						
SO2 To analyse how the Portuguese AAFP's can help build national resilience vis-à-vis Portugal's commitment to NATO.	SQ2 How can the Portuguese AAFP help build national resilience vis-à-vis Portugal's commitment to NATO?	Collective resilience (NATO)	National	Civil Preparedness	Continuity of government	Literature review, survey and semi-structured interviews
					Resilient energy supplies	
					Uncontrolled movement of people	
					Resilient food and water resources	
					Mass casualties	
					Resilient telecommunications networks	
					Resilient transportaton systems	
SO3 To analyse the implementation status of the NATO concept of resilience in the Portuguese AAFP.	SQ3 What is the implementation status of the NATO concept of resilience in the Portuguese AAFP?	Collective resilience (NATO)	National	Military	Doctrine	Literature review, survey and semi-structured interviews
					Organization	
					Training	
					Material resources	
					Leadership	
					Personnel	
					Infrastructures	
Interoperability						

3. Methodology and method

This chapter describes the methodology and methods used in this investigation.

3.1. Methodology

The study used an inductive reasoning methodology and a mixed research strategy, which combines a qualitative approach with quantitative elements, and a case study research design (Santos & Lima, 2019, pp.18-137).

The next section describes the study sample, procedures, data collection tools and data processing techniques.

3.1.1. Participants and procedure

Participants. The questionnaire was delivered to 44 AAFF officers (Table 3), distributed relatively evenly by the three branches (Navy, Army and Air Force), most of whom are senior officers (88.6%) who held a Division Head position at the time of the study or prior to it. The target population consisted mainly of officers who are Heads of Division (Generals – EMGFA; Senior Officers – Branches) and Unit Commanders (Senior Officers), as their responsibilities in developing doctrine and operationalising the AAFF’s efforts to develop national resilience, respectively, uniquely qualify them to answer SQ2.

Table 3 – Descriptive analysis of the sample

Variable	n	%
Categories		
General Officer	5	11.4
Senior Officer	39	88.6
“Branch”		
EMGFA	5	11.4
Navy	14	31.8
Army	15	34.1
Air Force	10	22.7
Role		
Unit commander (or equivalent)	16	36.3
Sub-unit commander (or equivalent)	3	6.8
Head of a General Staff Division (or equivalent)	19	43.2
Head of General Staff Office (or equivalent)	1	2.3
Head of Service	5	11.4

Four general officers participated in the study as interviewees: the Deputy for Planning and Coordination of the AAFF General Staff (EMGFA) (Vice Admiral Gouveia de Melo), the Deputy Chief of the Air Force Staff (Major General Teodorico Lopes), the Deputy Chief of the Navy Staff (Rear Admiral Soares Ribeiro), and the Coordinating Director of the Army Staff (Major General Maia Pereira). These officers are responsible for the planning and coordinating their respective General Staffs (the bodies responsible for analysing, designing and planning the activity of the EMGFA and the branches).

Procedure. The potential respondents to the questionnaire were contacted by email to inform them of the purpose of the study and to ask if they were interested in participating. The questionnaire was uploaded to Google Forms and sent to each participant by email in the week of 27 March 2020.

The interviewees were also contacted to ask if they were interested in participating in the study and were assured of anonymity and confidentiality of their answers (which all waived). They were then sent the script of the semi-structured interview by email.

3.1.2. Data collection instruments

Two instruments were built to collect the data. One was a questionnaire consisting of two parts: the first to collect sociodemographic data and the second to identify the capabilities, resources and actions of the AAFF and determine if they correspond to the seven BR of national resilience. The answers were scored on a five-point rating scale (“1” = the capability / resource / action “Does not contribute” and “5” = “Totally contributes”).

The other instrument consisted of a semi-structured interview script with 20 questions.

3.1.3. Data processing techniques

The questionnaire responses were subject to descriptive analysis using the software Statistical Package for the Social Sciences v.23 (SPSS) to calculate means (M) and standard deviations (SD).

The content analysis of the interviews was carried out as recommended by Sarmento (2013); that is, only categories with results of 50% or higher were considered validated.

4. Data presentation and discussion of results

This chapter analyses the collected data and provides an answer to the Subsidiary Questions (SQ) and the Research Question (RQ).

4.1. Collaborative Resilience as a military capability

4.1.1. Definition of the Collaborative Resilience Construct

NATO’s efforts to make the Alliance more resilient in the wake of the Warsaw Summit have focused on CivPre through the seven BR (ACT, 2019, p.A1), but do not include the creation of a military resilience capability. In fact, after 25 years of operations outside Allied territory, the type and extent of support which the civilian sector is expected to provide the military in case of a Collective Defence scenario has yet to be defined (ACT, 2019, p.A2).

The CoRe concept emerged out of this context. Against the background of this new strategic paradigm, which is an integral part of the Alliance’s efforts to develop its collective resilience, CoRe emerged as a response to the joint statement of the President of the European Council, the President of the European Commission and the NATO Secretary General on 08 July 2016 (ACT, 2019, p.1).

However, CoRe is being developed by the ACT in collaboration with the Allies and various other actors (the public, private, and military sectors, Centres of Excellence, among other stakeholders) (ACT, 2018, p.1), and its focus is on military operations in Collective Defence scenarios (ACT, 2019, p.A4).

The concept is based on the ACT’s definition of resilience and cycle of resilience introduced in section 2.1.1. of this study, and aims to provide a concise framework for understanding how to mitigate or exploit the interdependencies between the public, private and military sectors, which are essential to develop CoRe in military forces and thus bolster Collective Defence (ACT, 2019, p.A3).

CoRe is based on the vision of an Alliance capable of successfully and sustainably

executing operations by preparing, absorbing, recovering and adapting to unexpected or strategic shocks through resilient and streamlined structures, systems and processes, which are facilitated by ongoing collaboration between public, military and private agencies (ACT, 2019, p.A3). Building CoRe implies continued interaction between the military, public and private sectors, which can only be achieved through collaborative work and relationships of trust (ACT, 2019, p.A3).

The literature review suggests that, at the current stage of development, the goal is to implement the CoRe concept at NATO level, as an organization, because the guidelines for implementation in individual Allied States have not yet been adapted. Figures 1 and 2 and Table 4 contain the concepts that characterise CoRe. Figure 1 shows the key ideas and goals.

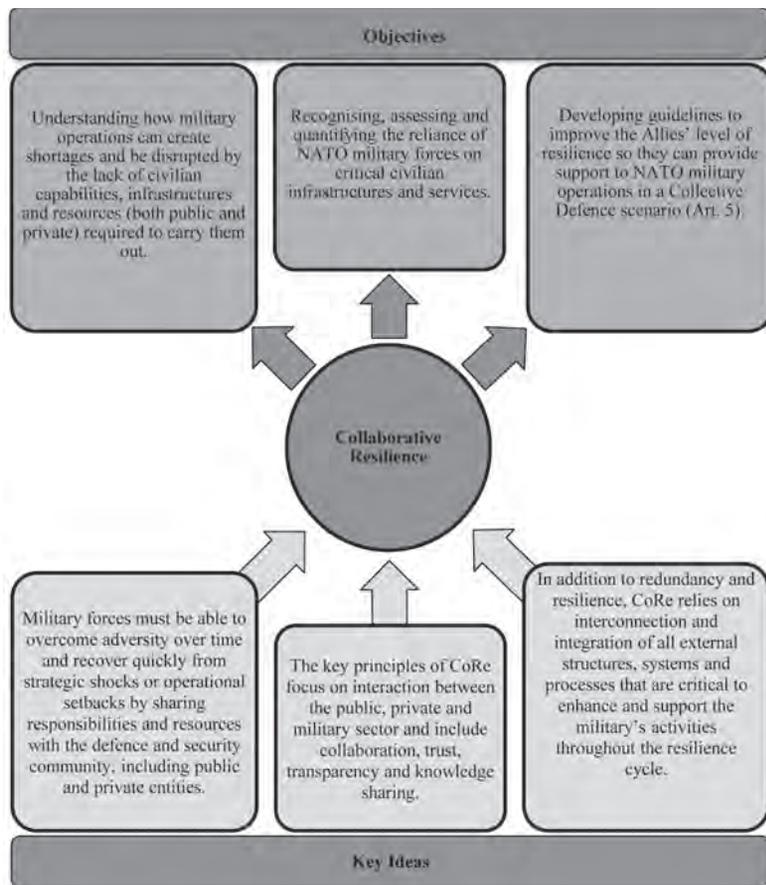


Figure 1 – Key ideas and goals of CoRe
Source: Adapted from ACT (2019, pp.A3-A7).

Table 4 contains the lines of effort (LE) that produce the right conditions to create CoRe. These conditions have been drawn from the provisions of the Commitment to Enhance Resilience (ACT, 2019, pp.A8-A9).

Table 4 – CoRe LE

Lines of Effort	
LE1. Buy-In	Promoting Allied cohesion in regards to the CoRe concept.
LE2. Gaps	Identifying needs and gaps through scenario simulation and modelling, in line with NATO's Level of Ambition.
LE3. Goals	Establishing quantitative requirements and guidelines to help Nations prioritise efforts and investments that directly support military operations in a Collective Defence scenario.
LE4. Network	Setting up enduring networks between the military, public and private sectors and other entities and organizations, e.g. the European Union, universities, among other stakeholders.
LE5. Tools	Improving Research & Development and promoting dual use and interoperability of military, public and private sector capabilities.

Source: Adapted from ACT (2019, pp.A8-A9).

Figure 2 shows the measures that the Alliance must take when implementing CoRe, i.e. actions that account for current threats and thus enable NATO to execute operations successfully and sustainably in the face of unexpected or strategic shocks through preparedness, absorption, recovery and adaptation (ACT, 2019, p.A8). While NATO does not provide a graphical representation of the resilience cycle, it is mentioned in key documents ACT (2018, p.E-1) and ACT (2019, p.A8).

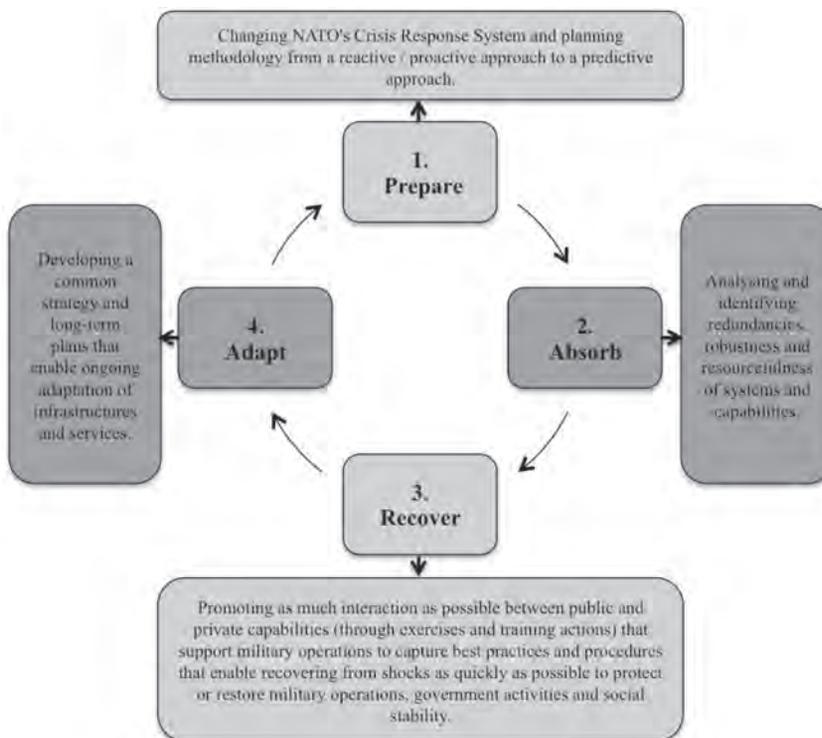


Figure 2 – Measures to be taken by NATO

Source: Adapted from ACT (2018, p.E-1) and ACT (2019, p.A8)

4.1.2. Implementing Collaborative Resilience

The ACT proposes that CoRe be implemented by creating a Military Capability. The current outline of the concept identifies a set of guidelines applicable to each component of this military capability⁶. As these guidelines are implemented and more specific requirements for each component are identified, it is vital that the lessons learned and best practices are captured and shared with all stakeholders (ACT, 2019, pp.A9-A11). Table 5 summarises these guidelines.

Table 5 – DOTMLPII components of CoRe

Collaborative Resilience	
Doctrine	CoRe elements should influence and be included in NATO documentation.
Organization	Promoting information sharing between the public, private and military sectors.
	Considering cooperation with other international organizations, including the United Nations and the European Union.
	Creating a pool of experts, who are qualified to plan and implement resilience in a way that facilitates information sharing, clears up misunderstandings and facilitates sharing of best practices with all stakeholders.
Training	Developing a national training strategy, which should be reinforced by NATO.
Material resources	Developing CoRe tools and / or methodologies that can be used to support decision making, identify requirements, develop capabilities, develop the concept, and for operational planning (e.g. Geospatial Risk and Resilience Assessment Platform, Interdependency Assessment Toolkit) ⁷
Leadership	Instructing and training leaders to Resilience thinking and to recognise and develop interdependencies between the various sectors (public, private and military).
Personnel	Enhancing the expertise and proficiency of military personnel on how to use military capabilities in a dual-use system by promoting training with the civilian population and local authorities.
Infrastructures	Identifying a super critical infrastructure network ⁸ to support the deployment and sustainment of NATO military forces in the Supreme Allied Commander Europe (SACEUR) area of operations.
Interoperability	Explore and define interoperability requirements in cooperation with the public and private sectors.

Source: Adapted from ACT (2019, pp.A9-A11).

An analysis of the document issued by the ACT (2019) revealed policy and legislative measures that support the implementation of CoRe. These measures are summarised in Table 6.

Table 6 – Policy and legislative measures

Collaborative Resilience
Establishing measures that promote interconnection between the public, private and military sectors.
Establishing measures that enable the sharing of operational plans for logistical support with the private sector, under certain conditions, from the early stages of a crisis, in order to ensure rapid supply.
Identifying pre-established measures that can be taken in periods of crisis and war to prevent the civil and military sectors from competing for resources, among other potential problems.

Source: Adapted from ACT (2019).

⁶ Doctrine, Organization, Training, Material resources, Leadership, Personnel, Infrastructure and Interoperability (DOTMLPII).

⁷ NATO (2019d, p.1-9).

⁸ Unofficial NATO term for the infrastructures that provide support to allied operations in theatres of operations outside national or regional borders.

As mentioned above, the CoRe concept is still under development. The Policy Framework for Civil-Military Interaction in Support of Enablement and Resilience (ACT, 2020) is set to be approved in the second half of 2020. Among other aspects, this document will define the policy for effective interaction between the military and civilian authorities of the NATO structure in the context of resilience. Therefore, the CoRe concept is not expected to be completed before the document is approved (S. Estrela, email, 14 April 2020). Furthermore, to refine and complete the concept, the ACT will analyse the lessons learned from the impact of COVID-19 on NATO missions and forces (Estrela, op. cit.).

4.1.3. Brief overview and answer to SQ1

Based on this analysis, the answer to SQ1 – *What does a CoRe military capability consist of?* – is that the CoRe concept (which focuses on military operations in a Collective Defence scenario and will be implemented by NATO as an organization, rather than by each individual Nation) is based on the vision of an Alliance capable of successfully and sustainably executing operations by preparing, absorbing, recovering and adapting to unexpected or strategic shocks through resilient and streamlined structures, systems and processes, which are facilitated by ongoing collaboration between public, military and private agencies.

The implementation of the concept is proposed by building a military capability, based on five LE, and a set of guidelines for each DOTMLPPII component.

4.2. The role of the AAFF in developing national resilience

4.2.1. Civil Preparedness

CivPre refers to the ability to sustain the functions vital to society, ensuring basic supply for the population and the state's capacity to act in a crisis situation (Civil-Military Cooperation [CIMIC] - Centre of Excellence, 2019)⁹. This capability focuses on the aspects of national planning during emergencies or disasters (both in peacetime and in periods of crisis) that support the Allies' efforts in three critical civilian roles: assuring continuity of government; assuring continuity of critical government services; and assuring civilian support to the conduct of military operations (NATO, 2020c).

These critical civilian roles correspond to the seven BR of national resilience, which focus on building resilience and serve as indicators to assess the status of each Ally's CivPre (NATO, 2020c). At the Warsaw Summit, Portugal and the other Allies expressed their willingness to meet these requirements (NATO, 2016b), which are briefly described in Table 7 (NATO, 2017).

⁹ This study does not cover the role of CIMIC.

Table 7 – The seven BR of national resilience

BR1	Ensuring continuity of government and critical government services, e.g. the ability to make decisions and to communicate and implement them.
BR2	Ensuring resilient energy supply systems, e.g. by preparing support and resupply plans and networks, both in national territory and abroad.
BR3	Ensuring the ability to deal effectively with uncontrolled movement of people – over 2% of the national population – and provide for their basic needs (e.g. health, food, shelter), while ensuring that the country is able to meet its NATO commitments.
BR4	Ensuring resilient food resources – food and water – and ensuring that they are protected against any vulnerabilities or threats, e.g. disruption of supplies, contamination, sabotage, among others.
BR5	Having the ability to deal with mass ¹⁰ casualties ¹¹ , ensuring that civilian health systems can cope with the situation and that sufficient medical supplies are stocked and secure.
BR6	Ensuring resilient communication systems that enable telecommunications and cyber networks to function even under crisis conditions, and ensuring that they have sufficient back-up capacity.
BR7	Ensuring resilient transport systems that enable NATO forces to move across Alliance territory rapidly and ensuring that civilian services can rely on transportation networks.

Source: Adapted from NATO (2017).

The NATO Civil Emergency Planning Committee (CEPC) Planning Groups are responsible for monitoring and developing the seven BR in coordination with the Allies (NATO, 2019e).

In Portugal, CivPre corresponds to CEP and the ANEPC is responsible for meeting the seven BR through its activities within the SNPCE, which, as mentioned above, is still awaiting approval.

COVID-19 has posed a challenge to the Alliance's collective resilience which military forces have played a crucial role in addressing (NATO, 2020d). The impact of the pandemic on NATO's resilience is one of the aspects that will be analysed during the ongoing review of the seven BR, which is scheduled for appraisal at the meeting of the Alliance's Defence Ministers in June this year (NATO, 2020d).

4.2.2. The role of the AAF in building national resilience

With regards to the role of the AAF in building national resilience, and especially in meeting the seven BR, the System of Forces (SF) has several capabilities that can be used (National Security Council, 2014). Pursuant to the Basic Law on Civil Protection approved by Law No. 27/2006 of 3 July¹², the AAF, as a civil protection agent, is tasked with providing support in situations of serious accidents or disasters.

The AAF cooperate in civil protection missions and tasks related to meeting the basic needs and improving the quality of life of the population through the Emergency Military Support (EMS) mechanism (Operational Directive [DIROPI], 2018). This mechanism includes capabilities from the three AAF branches: (i) command, control and communications (C3); (ii) military engineering; (iii) medical and mental health support; (iv) refuelling and services; (v) maintenance and transport; (vi) chemical biological and radiological defence (CBR);

¹⁰ NATO plans for scenarios of 1000 casualties, but this number can be adjusted to the national reality (NATO, 2018, p.1-3)

¹¹ The term "casualties" refers to people who require medical support (NATO, 2018, p.1-5).

¹² Law No. 27/2006 of 3 July, amended by Organic Law No. 1/2011 of 30 November and by Law No. 80/2015 of 3 August, which republishes the law.

(vii) search and rescue; (viii) firefighting support; (ix) air support; (x) and maritime support (DIROP, 2018, p.D-1).

The EMS capabilities included in the DIROP (2018) were analysed and compared to each BR defined by the Alliance (NATO, 2017). The analysis revealed that they can be used directly or indirectly to meet several BR, as shown in Table 8.

Table 8 – EMS capabilities that correspond to the seven BR

EMS capabilities	BR1	BR2	BR3	BR4	BR5	BR6	BR7
C3	X	X	X	X	X	X	X
Military engineering			X	X	X		X
Medical and health support			X	X	X		
Resupply and services	X	X	X	X	X	X	X
Maintenance and transportation		X	X	X	X		X
CBR defense	X			X	X		X
Search and rescue			X		X		
Support to firefighting operations							
Air support			X	X	X		X
Maritime support			X	X	X		X

Source: Adapted from DIROP (2018) and NATO (2017).

As the table shows, the EMS capabilities largely correspond to all the BR, with the exception of firefighting support (due to its specificity).

The support provided by the AAF in the fight against the COVID-19 pandemic is a paradigmatic example of how they can help build national resilience. According to Cravinho (2020), the AAF have shown remarkable adaptability and ability to balance their COVID-19 tasks and their traditional missions. This support included providing food, providing assistance to the National Health Service, transporting supplies both on the mainland and in the Madeira and Azores archipelagos, and decontaminating vehicles and infrastructures (Joint Command for Military Operations [CCOM], 2020), which correspond to BR4, BR5 and BR7, respectively.

4.2.3. Analysis of the questionnaire responses

In addition to the support provided through the EMS missions, this study identified other capabilities, resources (both human and material) and actions that contribute (or may contribute) to the national response to each BR.

Table 9 contains a summarised version of the questionnaire responses. Both the element that contributes the most and the one that contributes the least are provided. For purposes of space and simplification, “capabilities, resources and actions” are referred to as elements from this point on.

Table 9 – Analysis of the questionnaire reponses

Element	Contributes the most	Contributes the least	Obs.
BR1: Continuity of government	“Appointing liasing personnel” (M=3.86;SD=0.824)	“Training in coordination with the ANEPC” (M=3.43;SD=1.065)	All elements contribute (M>3)
BR2: Resilient energy supplies	“Technical personnel (energy sector; hazardous materials drivers, etc.)” (M=3.61;SD=0.754)	“Fuel transport (land / air / sea)” (M=3.14;SD=0.878)	
BR3: Ensuring the ability to deal with uncontrolled movement of people	“Providing areas / infrastructure for shelters” (M=3.70;SD=0.795)	“Providing transportation” (M=3.25;SD=0.892) and “Helping to protect transit routes and vehicles” (M=3.25;SD=1.059)	
BR4: Resilient food resources	“Equipment and technical personnel qualified to respond to chemical and biological threats” (M=3.91;SD=0.960)	“Helping to protect critical food resources and infrastructures” (M=3.18;SD=1.167)	
BR5: Ensuring the ability to deal with mass casualties	“Military Chemical and Pharmaceutical Laboratory” (M=3.93;SD=0.818)	“Medical support staff” (M=3.59;SD=0.757)	
BR6: Ensuring resilient communication systems	“AAFF Cyber Defence Centre (EMGFA)” (M=3.75;SD=0.839)	“Mobile voice communication systems” (M=3.27;SD=0.924)	
BR7: Ensuring resilient transport systems	“Autonomous means of command, control and coordination of transport movements” (M=3.86;SD=0.878)	“Establishing transit corridors for military forces” (M=3.27;SD=1.169)	

As the data in Table 9 show, all elements obtained mean values higher than three (“contributes”) and lower than four (“strongly contributes”), that is, all elements contribute to their respective BR.

4.2.4. Constraints to the AAFF support to national resilience

In order to enhance the AAFF’s support to national resilience, the following constraints must be overcome.

The AAFF have not been included in the resilience development initiatives of some national sectors, including the elaboration of a best practices manual titled *Boas Práticas de Resiliência de Infraestruturas Críticas - Setor Privado e Empresarial do Estado* [Best Practices in Critical Infrastructure Resilience – Private and State Corporate Sectors] (National Platform for Disaster Risk Reduction, 2017).

Furthermore, there is a need for coordination and strategic guidance by the ANEPC on how the Portuguese AAFF can provide this support. This is a critical gap which this study will address in the next subchapter, which contains the content analysis of the interviews.

Building national resilience will require a strategy that addresses the seven BR, which are almost always interdependent. Executing this strategy will require planning, training and coordination between all stakeholders involved in building national resilience. This cannot be done without the approval of the SNPCE, a system “common to all areas of State government, [which] aims to organize and prepare the State’s strategic sectors to deal with situations of crisis or war” (Council of Ministers, 2020). The AAFF have

a critical role in building national resilience and it is vital that they be involved in the development of the SNPCE.

At the time the interviews were conducted, one interviewee mentioned that the draft law under discussion did not include national committees for all BR. If this is not changed in the final draft of the law, it could hinder an effective response to all BR and have a negative impact on national resilience.

4.2.5. Brief overview and answer to SQ2

The answer to SQ2 – *How can the Portuguese AAFF help build national resilience vis-à-vis Portugal's commitment to NATO?* – is that they do so mainly through the EMS mechanism and through civil protection missions and tasks which employ the capabilities of the SF to meet the basic needs and improve the quality of life of the population. Moreover, there are other capabilities / resources / actions that can be used to respond to each BR, e.g. providing infrastructure (storage, lodgings, etc.) and equipment (electrical generators, water treatment, etc.).

Therefore, the AAFF's specific capabilities (e.g. CBR, C3), organization and ability to respond in crisis situations provide a strategic reserve of means and capabilities and play a key role in building national resilience. However, some constraints must be overcome to enhance this support: (i) the fact that the AAFF have not been included in some initiatives to develop resilience; (ii) the lack of coordination and strategic guidance by the ANEPC; (iii) the fact that the SNPCE has not been approved. The latter should be structured in a way that addresses the seven BR and the AAFF should be involved in building the system.

4.3. Implementation status of the NATO concept of resilience in the Portuguese AAFF

4.3.1. DOTMLPPII components

To analyse how resilience will be implemented for each component of a military capability (Ministry of National Defence, 2014, p.38), a content analysis of the four experts' answers to the semi-structured interview was performed.

An analysis of Table 10 reveals that only the "M" and "Infrastructure" categories / components have recording units that were not unanimously selected by interviewees. Furthermore, "Infrastructure" was the only category / component in which only 50% (n=8) of recording units were selected by all interviewees; "O", "M", "P" and "Interoperability" were the only categories / components where at least one recording unit was selected by only one interviewee (25%).

Table 10 – Implementation status of NATO resilience in the AAF

Categories	Recording Units	Interviewees			
		I1	I2	I3	I4
D	No specific doctrine exists.	x	x	x	x
	There is implicit resilience ¹³ in the AAF.	x	x		x
O	Does not include positions / roles directly related to resilience.	x	x	x	x
	“What we have are sectoral actions that help build resilience, such as developing and implementing contingency plans.”				x
T	The plan of exercises includes some aspects related to resilience in an implicit, unsystematic and unstructured way.	x	x	x	x
M	Lack of equipment / technology to support resilience implementation measures.	x	x		x
	There is “an information system [...] that can be used, among other things, to deal with uncontrolled movement of people”.			x	
L	Implementing the concept of resilience is important.	x	x	x	x
	Resilience is a “crucial factor to accomplish the mission” / an “essential factor for the success of a mission”.		x	x	
	Lack of a strategy to implement resilience.	x	x	x	x
P	Military personnel do not attend resilience training in Portugal or abroad.		x	x	x
	The AAF promote “courses and workshops”.	x			
	The personnel appointed to positions related to resilience do not have specific training in the area.	x	x	x	x
	There is a shortage of qualified personnel.	x	x	x	x
I	Implicitly resilient energy systems.	x	x		
	Resilient energy systems.			x	x
	Implicitly resilient food resources.	x	x		
	Partially ¹⁴ resilient food resources.			x	x
	Implicitly resilient communication systems.	x	x		
	Partially resilient communication systems.			x	x
	Implicitly resilient transport systems.	x	x		
	Partially resilient transport systems.			x	x
I	Not applicable.	x			
	Lack of coordinated efforts to implement resilience by the AAF and civilian agencies.		x	x	x
	“[...] the branch is not responsible for coordinating this implementation with the responsible entities; however, the opposite is true.”			x	
	There is some interoperability between the branches.	x	x	x	x

Legend: The categories selected by: 100% of interviewees are highlighted in green; 75% of interviewees are in blue; 50% of interviewees are in black; 25% of interviewees are in orange.

¹³The term “implicitly” was used where resilience was identified in the responses or the analysis, but no concrete examples were given.

¹⁴The term “partially” is used when a concrete example of the element that enhances resilience is provided.

4.3.2. Coordination between the ANEPC and the AAFF; importance, benefits, and challenges of CoRe

As Table 11 shows, all respondents agree that *the lack of strategic direction and coordination by the ANEPC hinders the AAFF's ability to effectively support the national response to the seven BR* and that *developing the CoRe concept is important*. On the other hand, only one interviewee agreed that *the NATO Resilience concept should be coordinated with the SNPCE*, that *the national legislation does not include a committee for each NATO Civil Preparedness requirement*, that *the AAFF should be involved in developing the concept*, which is an essential tool, and that *organizational culture and material resources* are challenges to the implementation of CoRe.

To contextualise the answer given by I3 to the “ANEPC” category, it should be noted that, at the time the interview was conducted (18 March 2020), the AAFF were in the process of analysing the draft decree-law that will approve the SNPCE.

Table 11 – Coordination between the ANEPC and the AAFF; importance, benefits, and challenges of CoRe

Categories	Recording units	Interviewees			
		I1	I2	I3	I4
ANEPC	The lack of strategic direction and coordination by the ANEPC hinders the AAFF's ability to effectively support the national response to the seven BR.	x	x	x	x
	“This NATO Resilience concept must be coordinated with the National Civil Emergency Planning System, which has not yet been approved”.				x
	“The national legislation does not include a committee for each NATO Civil Preparedness requirement. [...] The role of the Armed Forces will not be clarified when the specific legislation [the decree-law that approves the SNPCE] is approved”.			x	
Importance of CoRe	Developing the CoRe concept is important.	x	x	x	x
	It could increase the effectiveness and probability of success of military operations.			x	x
	The AAFF should be involved in the concept's development.		x		
Advantages	“[...] it would be an essential tool [...] to create and implement resilience”.		x		
	The concept will increase the probability of success and effectiveness of the AAFF missions and operations.			x	x
	Not applicable.	x			
Challenges	Human resources.	x			x
	Financial resources.	x		x	x
	Material resources.				x
	Doctrine.		x		x
	Organizational culture.				x

Legend: The categories selected by: 100% of interviewees are highlighted in green; 75% of interviewees are in blue; 50% of interviewees are in black; 25% of interviewees are in orange.

4.3.3. Brief overview and answer to SQ3

The answer to SQ3 – *What is the implementation status of the NATO resilience concept in the Portuguese AAFF?* – is that, despite the lack of doctrine and the lack of specific positions / roles related to resilience in the AAFF organization, the AAFF are implicitly resilient.

Furthermore, the AAFP higher ranks agree that its implementation is important even though there is no strategy to do so.

Moreover: military personnel are not provided resilience training and resilience is not listed as an goal in any training plans; infrastructure, food resources and communication and transport systems are partially resilient or have implicit resilience and energy systems are resilient or have implicit resilience; as for interoperability, the AAFP do not coordinate with civilian agencies, but there is some interoperability between branches; all interviewees agree that developing the CoRe concept is important, and that it can increase the effectiveness and likelihood of success of military operations, but that lack of doctrine and human and financial resources constraints are challenges that must be overcome; there is a critical lack of and need for strategic direction and coordination by the ANEPC.

4.4. Transposing Collaborative Resilience to the AAFP and answer to the RQ

4.4.1. Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats (SWOT analysis)

A SWOT analysis (Table 12) of the collected data was carried out to identify the requirements to transpose CoRe to the AAFP.

Table 12 – SWOT analysis

SWOT analysis		INTERNAL ENVIRONMENT	
		STRENGTHS (S) S1 – The AAFP play a crucial role in building national resilience. S2 – The AAFP have implicit resilience. S3 – The AAFP have specific capabilities and EMS capabilities that can be used to support the national response to the seven BR. S4 – The AAFP higher ranks agree that implementing resilience is important. S5 – The AAFP higher ranks agree that developing CoRe is important.	WEAKNESSES (W) W1 – Lack of a resilience capability - DOTMLPPII - in the AAFP. W2 – Lack of doctrine to implement resilience in the AAFP. W3 – Lack of human and financial resources to implement CoRe in the AAFP.
EXTERNAL ENVIRONMENT	OPORTUNITIES (O) O1 – As a NATO member, Portugal has committed to building national resilience. O2 – NATO CoRe concept. O3 – NATO is committed to building collective resilience.	LA that use Strengths to benefit these opportunities (SO) SO1 – Using the AAFP’s specific capabilities and EMS capabilities to support the response to the seven BR (S1/3-O1/3). SO2 – Transposing CoRe to the AAFP, promoting cohesion and interoperability between the Navy, Army and Air Force (S4/O2).	LA that use Opportunities to overcome Weaknesses (WO) WO1 – Participating in the process of developing NATO’s collective resilience (W1/O3). WO2 – Requesting ministry support for obtaining the resources required to implement CoRe (W3/O1). WO3 – Using the CoRe concept as a basis for developing doctrine on implementing resilience as a military capability (W2/O2).
	THREATS (T) T1 – The SNPCE has not been approved. T2 – The lack of strategic guidance and coordination by the ANEPC hinders the AAFP’s ability to support the response to the seven BR. T3 – The Portuguese AAFP have not been involved in some national resilience development initiatives. T4 – The CoRe concept is still under development.	LA that use Strengths to avoid Threats (ST) ST1 – Participating in national resilience development initiatives (S2/3-T3). ST2 – Being involved in developing the CoRe concept (S5/T4). ST3 – Asking the ANEPC to provide strategic guidance and coordinate the AAFP’s efforts to support the response to the seven BR (S1/3-T2).	LA that mitigate Weaknesses to avoid Threats (WT) WT1 – Being involved in developing the SNPCE (W1/T1). WT2 – Developing doctrine to implement resilience, which should include the mechanisms / elements of coordination with the SNPCE and the ANEPC (W2-T1/2).

The analysis identified three challenges (CH) which the AAFP must overcome to help Portugal develop national resilience and fulfill its commitment to NATO:

- [CH1] IMPLEMENTING the CoRe capability in the AAFP. The goal is to implement resilience in a systematic and organized way that meets joint interoperability requirements, enabling each branch to support and be supported by the others.
- [CH2] ENHANCING the AAFP efforts to support the response to the seven BR of national resilience. The aim is to use the AAFP's specific capabilities and EMS capabilities to build national resilience under the strategic guidance and coordination of ANEPC.
- [CH3] IMPROVING Portugal's reputation with NATO as an ally that proactively contributes to collective resilience. The aim is to enhance Portugal's participation and influence in the process of building collective resilience.

4.4.2. Lines of action

The lines of action (LA) that will help overcome the CH are identified in Table 13.

Table 13 – Challenges and corresponding LA

CHALLENGES	LINE OF ACTION
CH1: IMPLEMENTING the CoRe capability in the AAFP.	SO2. Transposing CoRe to the AAFP, promoting cohesion and interoperability between the Navy, Army and Air Force. WO1. Participating in the process of developing NATO's collective resilience. WO2. Requesting ministry support for obtaining the resources required to implement CoRe. WO3. Using the CoRe concept as a basis for developing doctrine on implementing resilience as a military capability. ST2. Being involved in developing the CoRe concept. WT1. Being involved in developing the SNPCE. WT2. Developing doctrine to implement resilience, which should include the mechanisms / elements of coordination with the SNPCE and the ANEPC.
CH2: ENHANCING the AAFP efforts to support the response to the seven BR of national resilience.	SO1. Using the AAFP's specific capabilities and EMS capabilities to support the response to the seven BR. ST1. Participating in national resilience development initiatives. ST3. Asking the ANEPC to provide strategic guidance and coordinate the efforts to support the response to the seven BR. WT1. Being involved in developing the SNPCE.
CH3: CONTRIBUTING to Portugal's image within NATO as a proactive ally in building collective resilience.	SO2. Transposing CoRe to the AAFP, promoting cohesion and interoperability between the Navy, Army and Air Force. WO1. Participating in the process of developing NATO's collective resilience. ST2. Being involved in developing the CoRe concept.

4.4.3. Transposing CoRe to the AAFP

The analysis so far suggests that, in order to transpose CoRe to the AAFP, it will be necessary to implement LE that create the conditions that allow this transposition to occur (Table 14). This will entail building a military CoRe capability, which will be operationalised through the DOTMLPPII components listed in Table 15.

While the LE provided by NATO do not include any political and legislative measures, they were deemed essential to the national process and were included in this study as a sixth LE.

Table 14 – LE to transpose CoRe

Lines of Effort		
LE1. Buy-In	Promoting adherence and cohesion by ensuring that the AAFF branches and the ministry agree to build CoRe as a military capability, meet joint (Navy, Army and Air Force) interoperability requirements and obtain the required resources (SO2) (WO3) (WO2).	
LE2. Gaps	Assessing the CoRe status of each branch by identifying needs and gaps through simulation and modelling of scenarios that protect the national sovereignty and independence, the territorial integrity of the State, and allow Portugal to meet its Alliance commitments.	
LE3. Goals	Identifying critical capabilities and infrastructures, services and means in the public and private sector which directly support national military operations to protect the national sovereignty and independence and the State's territorial integrity.	
LE4. Network	Participating in the process of developing NATO's collective resilience by participating in appropriate fora (WO1).	
	Being involved in developing the CoRe concept, appointing military personnel with expertise in the area (ST2).	
	Cooperating with the ANEPC in the development of the SNPCE (WT1).	
LE5. Tools	Improving Research & Development on CoRe in the AAFF and promoting dual use and interoperability of military, public and private sector capabilities.	
LE6. Legal Framework	Participating in the development of applicable legislation.	Measures that promote interconnection between the public, private and military sectors.
		Measures that enable the sharing of operational plans to coordinate logistical support with the private sector, under certain conditions, from the early stages of a crisis, to ensure speedy resupply.
		Pre-agreed measures that can be taken in times of crisis and conflict to prevent the civilian and military sectors from competing for resources, among other potential problems.

Table 15 – CoRe as an AAFF capability

DOTMLPII Components- ReCo	
Doctrine	Using the CoRe concept as a basis for developing doctrine on implementing resilience as a military capability (WO3), in a way that meets joint interoperability requirements (SO2).
	Including mechanisms of coordination with the SNPCE and the ANEPC (WT2).
	Using the AAFF's specific capabilities and EMS capabilities to support the response to the seven BR (SO1).
Organization	Adapting the organization of the branches and the EMGFA to include roles / positions related to CoRe (SQ3) ¹⁵ .
	Considering cooperation with other national and international organizations.
	Creating a pool of experts qualified to plan and implement CoRe.
Training	Developing a strategy to provide CoRe training in the AAFF (SQ3) that involves both the public and private sectors.
Material resources	Developing CoRe tools and / or methodologies (SQ3) that can be used to support decision making, identify requirements, develop capabilities, develop the concept, and for operational planning (e.g. Geospatial Risk and Resilience Assessment Platform, Interdependency Assessment Toolkit) ¹⁶ .
Leadership	Instructing and training leaders to Resilience thinking and to recognise and develop interdependencies between the different sectors (public, private and military) (SQ3).
Personnel	Promoting CoRe training in Portugal and abroad (SQ3).
	Selecting military personnel for CoRe roles according to their training / qualification (SQ3).
Infrastructures	Developing CoRe for communications systems, transport systems, food resources and energy systems (SQ3).
	Identifying a super critical infrastructure network to support the deployment and sustainment of national and NATO military forces in national territory.
Interoperability	Transposing CoRe to the AAFF, promoting joint cohesion and interoperability (SO2).
	Establishing coordination mechanisms between the AAFF and civilian organizations (both public and private) that provide support to military operations (SQ3).

¹⁵ The abbreviation "SQ3" indicates that the element was inferred from the data collected in the responses that correspond to SQ3.

¹⁶ NATO (2019d, p.1-9).

This process includes all LA that will help overcome CH1 and CH3, as well as two LA that correspond to CH2. Therefore, CH1 and CH3 can be overcome by transposing CoRe as proposed and CH2 can be partially overcome.

4.4.4. Brief overview and answer to the RQ

The answer to the RQ – *How can the NATO concept of Collaborative Resilience be transposed to the Portuguese AAF by building a new military capability?* – is that, to fulfill Portugal's NATO commitment of developing national resilience, the AAF must address three challenges: implementing the CoRe capability; enhancing the AAF efforts to support the response to the seven BR of national resilience; and improving Portugal's reputation with NATO.

The process operationalises the six conditions (LE) identified in this study and the elements that will be used to build the CoRe capability: developing doctrine; adapting the organization of the branches and the EMGFA, as well as their tools, processes and critical internal infrastructure (e.g. energy systems, communications); developing a strategy to implement CoRe in the AAF that involves the public and private sectors, and promoting interoperability and training; instructing leaders and providing training related to this capability.

As this process does not depend solely on the willingness and ability of the AAF (because CoRe is a capability that must be built collaboratively by the AAF and the public and private sectors) the involvement of the ministry in the political, financial and legal aspects is crucial to its implementation.

5. Conclusions

This study was guided by the RQ – *How can the NATO concept of Collaborative Resilience be transposed to the Portuguese AAF by building a new military capability?*

The GO was achieved by answering the RQ. To do so, three SO were defined and operationalised through three SQ.

SO1, *To analyse the concept of Collaborative Resilience as a military capability*, was achieved by conducting a literature review of the NATO CoRe concept and answering the corresponding SQ. The analysis revealed that the CoRe concept (which focuses on military operations in a Collective Defence scenario and will be implemented by NATO as an organization, rather than by each individual Nation) is based on the vision of an Alliance capable of successfully and sustainably executing operations by preparing, absorbing, recovering and adapting to unexpected or strategic shocks through resilient and streamlined structures, systems and processes, which are facilitated by ongoing collaboration between public, military and private agencies.

The implementation of the concept is proposed by building a military capability, based on five LE, and a set of guidelines for each DOTMLPPII component.

SO2, *To analyse how the Portuguese AAF can help build national resilience vis-à-vis Portugal's commitment to NATO*, was achieved and the corresponding SQ was answered by conducting a literature review and delivering a questionnaire to 44 officers (39 senior officers and 5 general officers), 43.2% of whom held a Division Head position at the time of the study or prior to it. The analysed data revealed that the AAF help build national resilience by

participating in civil protection missions and tasks which employ the capabilities of the SE, to meet the basic needs and improve the quality of life of the population, and that they do so mainly through the EMS mechanism. Moreover, there are other capabilities / resources / actions that can be used to respond to each BR, e.g. providing infrastructure (storage, lodgings, etc.) and equipment (electrical generators, water treatment, etc.).

Therefore, the AAFF's specific capabilities (e.g. CBR, C3), organization and ability to respond in crisis situations provide a strategic reserve of means and capabilities and play a key role in building national resilience. However, some constraints must be overcome to enhance this support: (i) the fact that the AAFF have not been included in some initiatives to develop resilience; (ii) the lack of coordination and strategic guidance by the ANEPC; (iii) the fact that the SNPCE has not been approved. The latter should be structured in a way that addresses the seven BR and the AAFF should be involved in building the system.

SO3, *To analyse the implementation status of the NATO concept of resilience in the Portuguese AAFF*, was achieved by answering the respective SQ. To do so, semi-structured interviews were conducted with four senior officers with supervisory and coordination roles from the General Staffs of the three branches of the AAFF and the EMGFA. The data analysis revealed that:

- Despite the lack of doctrine and the lack of specific positions / roles related to resilience in the AAFF structure, the AAFF are implicitly resilient, and the AAFF higher ranks agree that its implementation is important despite the lack of a strategy to do so;
- Military personnel are not given resilience training, and resilience is not included as a goal in any training plans;
- Infrastructure, food resources, communication and transport systems are partly resilient or have implicit resilience and energy systems are resilient or have implicit resilience;
- With regards to interoperability, the AAFF do not coordinate their efforts to implement resilience with civilian agencies; however, there is some interoperability between the branches;
- All interviewees agreed that the CoRe concept is important and that its implementation in the AAFF could increase the effectiveness and probability of success of military operations, despite the challenges posed by lack of doctrine and human and financial resource constraints;
- There is a critical lack of and need for strategic direction and coordination by the ANEPC.

In light of the above, the GO – *To propose that the NATO concept of Collaborative Resilience be transposed to the Portuguese AAFF by building a new military capability* – was achieved and the RQ answered. The findings showed that, to fulfill Portugal's NATO commitment of developing national resilience, the AAFF must address three challenges: implementing the CoRe capability; enhancing the AAFF efforts to support the response to the seven BR of national resilience; and improving Portugal's reputation with NATO.

The transposition process operationalises the six conditions (LE) identified in this study and the elements that will be used to build the CoRe capability: developing doctrine; adapting the structure of the branches and the EMGFA, as well as all tools, processes and critical internal

infrastructures (e.g. energy systems, communications); developing a strategy to implement CoRe in the AAFF that involves the public and private sectors, and promoting interoperability and training; instructing leaders and providing training related to this capability.

As this process does not depend solely on the willingness and ability of the AAFF (because CoRe is a capability that must be built collaboratively by the AAFF and the public and private sectors) the involvement of the ministry in the political, financial and legal aspects is crucial to its implementation.

Thus, this study's *main contribution* to knowledge is that it provides a framework to transpose CoRe to the AAFF.

There was a *limitation* extraneous to the study, which must nevertheless be addressed. This limitation stems from the fact that the CoRe concept is still under development and has not yet been formally approved by the Allies. Therefore, its final version may differ from the version examined in this study, which can influence how the concept should be transposed to the Portuguese AAFF.

To continue developing the process to implement CoRe as a capability of the Portuguese AAFF, *future studies* should focus not only on the AAFF, but also on other stakeholders in the process.

One *recommendation* of this study is that the EMGFA and the Portuguese Military Representation and Portuguese Delegation to NATO (Brussels) monitor and participate in the process of developing collective resilience in NATO (e.g. reviewing the seven BR; Policy Framework for Civil-Military Interaction in Support of Enablement and Resilience) and CoRe. Another recommendation is that a joint working group be set up at the EMGFA to act as a focal point to develop CoRe in the Portuguese AAFF. The Strategic Concept for National Defence “defines the State’s defence priorities in accordance with the national interest and is an integral part of the national defence policy” (Council of Ministers Resolution No. 19/2013 of 05 April). Therefore, a final recommendation is to include the concepts of national resilience and Collaborative Resilience in a future review of this document.

References

- Allied Command Transformation (ACT). (2018). *Collaborative Resilience Concept Workshop, 20-22 March 2018 – Summary of Outcomes*. 7300/TSC-FCL-0150/TT-180439/Ser_NU0259. 16 April 2018. Norfolk: Headquarters Supreme Allied Commander Transformation.
- Allied Command Transformation (ACT). (2019). *Collaborative Resilience Capstone Concept - Final Draft Review*. ACT/CAPDEV/CAP/TT-1493/SER:NU0274. 08 August. Norfolk: Headquarters Supreme Allied Commander Transformation.
- Allied Command Transformation (ACT) (2020). (18 May). *Resilience Strategy – Briefing to SACT. In: Meeting with Supreme Allied Commander Transformation*. Supreme Allied Commander Transformation briefing, Virginia, E.U.A.
- Civil-Military Cooperation - Centre of Excellence. (2019). *Resilience through Civil Preparedness. A CCOE Info Sheet*. [PDF]. Retrieved from <https://www.cimic-coe.org/wp-content/uploads/2019/07/Resilience-through-Civil-Preparedness.pdf>
- Council of Ministers. (23 April 2020). Council of Ministers communiqué, 23 April 2020 [Online]. Retrieved from <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/governo/comunicado-de-conselho-de-ministros?i=342>

- Council of Ministers Resolution No. 19/2013 of 05 April (2013). *Approves the Strategic Concept for National Defence*. Diary of the Republic, 1st Series, 67, 1981-1995. Lisbon: Presidency of the Council of Ministers.
- Cravinho, J. G. (2020). Speech by the Minister of National Defence, João Gomes Cravinho, at the hearing of the National Defence Committee on the COVID-19 pandemic. Retrieved from <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=f0ac37fd-8121-4b86-9c8e-576248da283f>
- Decree-Law n. 45/2019 of 01 April. (2019). *Approves the organization of the National Emergency and Civil Protection Authority*. Diary of the Republic, 1st Series, 64, 1798-1808. Lisbon: Presidency of the Council of Ministers.
- Joint Command for Military Operations. (03 May 2020). Joint Command for Military Operations briefing. In: Armed Forces General Staff. Oeiras.
- Law No. 27/2006 of 03 July (2006). *Approves the Basic Law on Civil Protection*. Diary of the Republic, 1st Series, 126, 4696-4706. Lisbon: Assembly of the Republic.
- Machado, R. S. (Coord.). (2020). *Plano Nacional de Preparação e Resposta à Doença por novo coronavírus (COVID-19) – Documento em Pré-Preparação [National Preparedness and Response Plan to the New Coronavirus Disease (COVID-19) – Working Paper] [PDF]*. Retrieved from <https://www.dgs.pt/documentos-e-publicacoes/plano-nacional-de-preparacao-e-resposta-para-a-doenca-por-novo-coronavirus-covid-19-pdf.aspx>
- Meyer-Minnemann, L. (n.d.). *Resilience and Alliance Security: The Warsaw Commitment to Enhance Resilience [PDF]*. Retrieved from <https://archive.transatlanticrelations.org/wp-content/uploads/2016/12/resilience-forward-book-meyer-minnemann-final.pdf>
- Ministry of National Defence. (2014). *Conceito Estratégico Militar (CEM)*. Lisbon: Author.
- National Platform for Disaster Risk Reduction. (2017). *Boas Práticas de Resiliência de Infraestruturas Críticas – Setor Privado e Setor Empresarial do Estado [Best Practices in Critical Infrastructure Resilience – Private Sector and State Corporate Sector] [PDF]*. Retrieved from http://www.prociiv.pt/bk/EDICOES/OUTRASEDICOES/Documents/Boas_Praticas_Resiliencia_Infraestruturas_Criticas-Setor_Privado_e_Empresarial_Estado_2017.pdf
- National Security Council. (2014). *Sistema de Forças (SF 2014)*. Lisbon: Council of Chiefs of Staff.
- North Atlantic Treaty Organization. (04 April 1949, updated on 19 June 2017). North Atlantic Treaty [Online]. Retrieved from https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm?selectedLocale=pt
- North Atlantic Treaty Organization. (2016a, 08 July). Commitment to enhance resilience [Online]. Retrieved from https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133180.htm
- North Atlantic Treaty Organization. (2016b). *Warsaw Summit Communiqué. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Warsaw 8-9 July 2016*. [PDF]. Retrieved from https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm
- North Atlantic Treaty Organization. (2017). *Evaluation Criteria on Resilience*. PO(2017)0094. 24 February. Brussels: NATO International Staff.
- North Atlantic Treaty Organization. (2018). *Guidance to National Authorities for Planning for Incidents Involving Catastrophic Mass Casualties*. AC/98-D(2018)0002-REV1. 26 March. Brussels: North Atlantic Council
- North Atlantic Treaty Organization. (2019a, 04 December). London Declaration. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in London 3-4 December 2019 [Online] Retrieved from https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_171584.htm?selectedLocale=en

- North Atlantic Treaty Organization. (2019b). *Civil Preparedness Questions in 2019 Defence Planning Capability Survey*. AC/98-N(2019)0007 INV. 03 March. Brussels: North Atlantic Treaty Organization.
- North Atlantic Treaty Organization - NATO Standardization Office. (2019c). *AAP-06 Edition 2019. NATO Glossary of Terms and Definitions*. Brussels: North Atlantic Treaty Organization - NATO Standardization Office.
- North Atlantic Treaty Organization. (2019d). *Guidance for National Authorities to Identify and Assess Critical National Infrastructure Resilience and Interdependencies in the Communications and Energy Sectors*. AC/98-D(2019)0009 (INV). 18 October. Brussels: North Atlantic Council.
- North Atlantic Treaty Organization. (2019e). *Realignment of the Civil Emergency Planning Committee (CEPC) Planning Groups to the Baseline Requirements for National Resilience*. PO(2019)0406 (INV). 18 October. Brussels: NATO International Staff
- North Atlantic Treaty Organization. (2020a, 15 April). Press conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg following the virtual meeting of the North Atlantic Council Defence ministers' session [Online]. Retrieved from https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_175087.htm?selectedLocale=en
- North Atlantic Treaty Organization. (2020b, 31 March). Resilience and Article 3 [Online]. Retrieved from https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132722.htm
- North Atlantic Treaty Organization. (2020c, 31 March). Civil Preparedness [Online]. Retrieved from https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49158.htm
- North Atlantic Treaty Organization. (2020d). *Revised CEPC Program of Work to the June 2020 Meeting of Defence Ministers*. AC/98-D(2020)0004. 23 April. Brussels: North Atlantic Council.
- Operational Directive (DIROP). (2018). DIROP No. 32/CEMGFA/2018 of 30 May. (2018). *Participation of the Armed Forces in Civil Protection actions*. Lisbon: Armed Forces General Staff.
- Rodrigues, T. V. (2018). *Elaboração de uma Avaliação Diagnóstica de Resiliência Potencial: O Radar-R*. [Diagnostic Assessment of Potential Resilience: Radar-R] (PhD thesis in Environment and Sustainability). Faculty of Science and Technology of the NOVA University of Lisbon [FCT-UNL], Lisbon.
- Roepke W-D. & Thankey H. (2019). Resilience: The First Line of Defence. *The Three Swords Magazine*, 34, pp.50-53 [PDF]. Retrieved from http://www.jwc.nato.int/images/stories/_news_items_/2019/three-swords/ResilienceTotalDef.pdf
- Santos, L. A. B., & Lima, J. M. M. V. (Coords). (2019). *Orientações Metodológicas para a Elaboração de Trabalhos de Investigação*. IUM Notebooks, 8. Lisbon: Military University Institute.
- Sarmiento, M. (2013). *Metodologia Científica para a Elaboração, Escrita e Apresentação de Teses*. Lisbon: Universidade Lusíada Editora.
- Vicente, T. (2018). *A Lenda do Homenzinho das Quatro Estações - Uma pegada de resiliência*. Ponta Delgada: Letras Lavadas.

EDIFICAÇÃO DA CAPACIDADE DE COMBATE A INCÊNDIOS RURAIS NA FORÇA AÉREA ¹

BUILDING AN AERIAL FIREFIGHTING CAPABILITY IN THE PORTUGUESE AIR FORCE

Fernando Manuel Lourenço da Costa

Coronel Piloto Aviador da Força Aérea
Assessor do Comandante Aéreo
Comando Aéreo – 1500-589 Lisboa
fmcosta@emfa.pt

João Filipe Bernardo Pereira

Brigadeiro-general Piloto Aviador da Força Aérea
Comandante da Zona Aérea dos Açores
Base Aérea das Lajes – 9760-307 Praia da Vitória
jfbpereira@emfa.pt

Resumo

Os grandes incêndios de 2017 foram um catalisador à mudança no sistema de gestão integrada dos fogos rurais, originando uma reforma assente em três pilares, sendo um deles o da profissionalização e capacitação, onde se exige maior envolvimento das Forças Armadas. Nesta vertente, é confiado à Força Aérea o comando e gestão centralizados dos meios aéreos de combate a incêndios florestais, por meios próprios do Estado ou outros que sejam sazonalmente necessários. Assim, definiu-se como objeto de estudo da presente investigação, a edificação da capacidade de combate a incêndios rurais com meios próprios do Estado na Força Aérea, tendo por base a análise documental, legislação e entrevistas a militares do Ramo e a entidades da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil. Segue uma metodologia de emprego de raciocínio indutivo, assente numa investigação qualitativa e com um desenho de pesquisa de estudo de caso. O resultado é um modelo de edificação de capacidades, constituído por três fases e que permite implementar a capacidade própria permanente de combate a incêndios com meios aéreos, a médio prazo, sublinhando-se que alguns dos fatores exógenos ao Ramo, serão os que se perspetivam mais difíceis de mitigar, como sejam, financiamento, recrutamento e formação.

Palavras-chave: Combate a incêndios, Meios aéreos próprios, Incêndios florestais, Incêndios rurais, Força Aérea, Capacidade militar.

Como citar este artigo: Costa, F. M. L., & Pereira, J. F. B. (2020). Edificação da Capacidade de Combate a Incêndios Rurais na Força Aérea. *Revista de Ciências Militares*, novembro, VIII(2), 169-201. Retirado de https://www.ium.pt/?page_id=5714

¹ Artigo adaptado a partir do trabalho de investigação individual realizado no âmbito do Curso de Promoção a Oficial General 2019/20, cuja defesa ocorreu em julho de 2020, no Instituto Universitário Militar. A versão integral encontra-se disponível nos Repositórios Científicos de Acesso Aberto em Portugal (RCAAP).

Abstract

The great fires of 2017 triggered a change to the Integrated Rural Fire Management System and led to a reform based on three pillars, one of which, professionalization and training, will require greater involvement from the Armed Forces. The Air Force is tasked with the centralised command and management of the country's aerial firefighting capabilities, both state-owned and others that may be required on a seasonal basis. The object of study is the process of building a state-owned aerial firefighting capability in the Air Force. To that end, the study will review the literature and legislation on the topic and conduct interviews with Air Force personnel and with personnel from the National Emergency and Civil Protection Authority. The study uses an inductive reasoning methodology supported by a qualitative research strategy and a case study research design. The result is a capability building model with three phases that will enable the implementation of a permanent aerial firefighting capability in the medium term; however, some factors outside the Air Force's control, such as funding, recruitment and training, may prove the most difficult to mitigate.

Keywords: *Firefighting, State-owned aerial capability, Forest fires, Rural fires, Air Force, Military capability.*

1. Introdução

Mais de 100 mortos e 500 mil hectares de área ardida marcaram 2017 como o pior ano de Portugal quanto a incêndios florestais, com os dias 17 de junho e 15 de outubro a ficarem na memória de todos.

Lusa (2017)

Portugal liderou em quantitativo de fogos e foi o terceiro País com maior quantidade de área ardida, logo atrás da Croácia e da Itália (European Commission, 2018, p.11).

Os recorrentes flagelos dos incêndios rurais, com especial incidência no ano de 2017 nos incêndios de grandes dimensões de junho e outubro, geraram um novo ambiente, caracterizado, simultaneamente, pela consternação, sentimento de impotência e de constatação das fragilidades da nossa organização social (Comissão Técnica Independente [CTI], 2018, p.7), quer pela quantidade de vidas humanas que padeceram, quer pelas dimensões e exacerbado número de danos nas infraestruturas e bens.

Face ao que antecede, após entrega do relatório da CTI nomeada pela Assembleia da República e criada pela Lei n.º 49-A/2017, de 10 de julho, manda a Presidência do Conselho de Ministros, através da Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 157-A/2017, de 27 de outubro, instalar um Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais (SGIFR), que será assegurado pela criação da Agência para a Gestão Integrada de Fogos Rurais (AGIF).

No âmbito da reforma do modelo implementado, é reforçado o envolvimento das Forças Armadas (FFAA), através do desenvolvimento do apoio militar de emergência, da criação de um sistema de apoio logístico, de patrulhamento, de intervenções de prevenção, rescaldo e vigilância de reacendimentos, e de apoio pós-catástrofe às populações. Adicionalmente, é

também confiado à Força Aérea (FA), o comando e gestão centralizados dos meios aéreos de combate a incêndios florestais por meios próprios do Estado ou outros que sejam sazonalmente necessários (RCM n.º 157-A/2017, de 27 de outubro).

Presentemente, a FA não tem edificada a capacidade de Combate a Incêndios Rurais (CIR), embora ao longo da sua existência já tenha tido uma extensa colaboração com o Ministério da Administração Interna (MAI), sempre e quando solicitado (FA, 2011, p. 2).

Sendo o “Ar” a dimensão onde naturalmente a FA opera desde a sua existência, considera-se que estará numa situação privilegiada para, em parceria ativa com outras entidades públicas, dar cumprimento ao desígnio político estabelecido de comandar e gerir os meios aéreos próprios do Estado e outros que sejam necessários alocar de forma temporária para CIR, de forma eficiente e eficaz, colocando todo o seu saber, profissionalismo e experiência ao serviço de Portugal e dos Portugueses (FA, 2017, p. 4).

Considera-se assim premente a edificação desta capacidade na FA, cumprindo as orientações políticas em benefício das populações, mas onde a aproximação não pode deixar de ser pragmática à realidade nacional. O facto de os recursos serem limitados, determina necessariamente uma aplicação “duplo-uso” dos meios, com grande aproveitamento de sinergias e utilização flexível, polivalente e compatível (Governo de Portugal, 2015, p. 1).

De forma muito resumida, poder-se-á dizer que a atual situação (2020) e a necessidade de edificação da capacidade, mandatada por diretivas políticas, justificam de *per si* a execução desta investigação.

Tendo em consideração as orientações estratégicas, políticas e militares, as capacidades já instaladas na FA e as limitações e potencialidades endógenas, importa edificar neste Ramo a capacidade de CIR permanente do Estado.

Neste enquadramento, o presente estudo tem como objeto a *Edificação da capacidade de CIR com meios aéreos próprios na Força Aérea*, excluindo por isso a análise às restantes responsabilidades atribuídas às FFAA, sendo delimitado (Santos & Lima, 2019):

- Temporalmente, ao período 2011-atualidade (2020), acrescido por uma prospetiva de médio prazo (quatro a seis anos);
- Espacialmente, ao território Português e à FA; e
- De conteúdo, à edificação da capacidade de CIR, com eficácia e eficiência, partindo do dispositivo definido pela Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC) e das diretivas da tutela quanto às responsabilidades da FA, razão pela qual não são analisados casos estrangeiros. A vigilância, fora do quadro do CIR, também não é parte integrante deste estudo.

De acordo com os princípios defendidos por Creswell (2007, p. 103), o objeto de estudo, peça fundamental em todo o estudo qualitativo e que traça todo o caminho a percorrer, necessita de ser construído cautelosamente e escrito de forma clara e concisa. Nesse sentido, para tornar esta investigação mais clara, exequível, relevante e conferir orientação, delimitação e sistematização da mesma, foram definidos o Objetivo Geral (OG), os Objetivos Específicos (QE) e a Questão Central (QC), indicados na Tabela 1.

Tabela 1 – Objetivos e Questão Central

OG
Propor um modelo de edificação da capacidade de CIR na FA.
OE1
Analisar as relações de comando e as responsabilidades da gestão dos meios aéreos de CIR, a estabelecer entre a FA e a ANEPC.
OE2
Identificar e descrever as ações necessárias para a edificação da capacidade de CIR na FA.
QC
Como edificar a capacidade de CIR na FA?

2. Enquadramento Teórico e Conceptual

2.1. Revisão da Literatura

Pode-se afirmar que a capacidade de CIR com meios aéreos próprios se afigura como um novo domínio de operação para a FA. Note-se que, embora fora da delimitação temporal deste estudo, a FA participou no combate a incêndios até à década de 90, quer com meios de asa rotativa, quer com uma aeronave de asa fixa de grande porte, o *C-130H*, com o *Modular Airborne Fire Fighting System* (MAFFS), em complemento aos meios privados alocados. Desde então, a sua colaboração foi drasticamente reduzida (Figura 1), por falta de requisição, passando esporadicamente a fazer apenas missões de avaliação e coordenação com o helicóptero *SUDAVIATION-SE 3160 ALOUETTE III* (ALIII) (FA, 2011, p. 2).

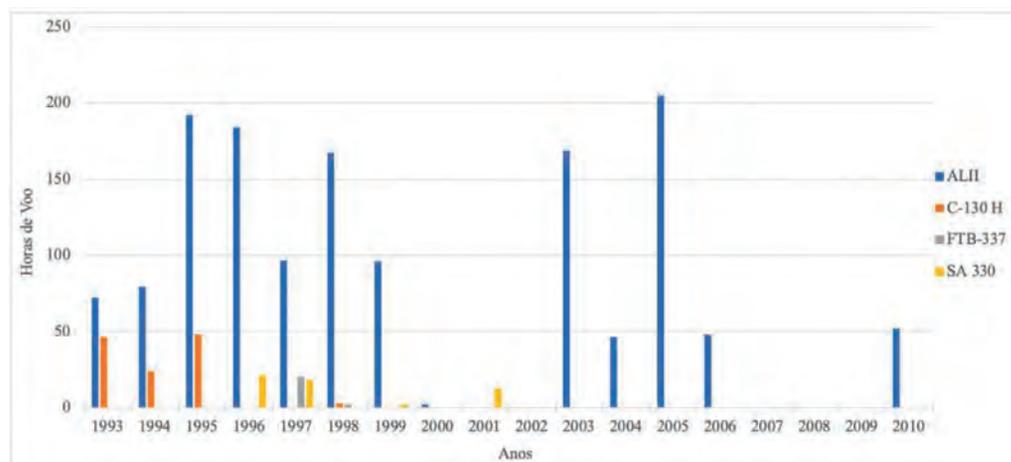


Figura 1 – Participação da FA no combate a incêndios até 2010

Fonte: Adaptado de FA (2011, p. 2).

Esta interrupção quase absoluta nesta tipologia de missão, associada às diretivas e orientações já emanadas pela tutela (e.g. Ministério da Defesa Nacional [MDN] e MAI) e que se encontram na base de construção desta capacidade, justificam a elaboração deste estudo, desaconselhando uma abordagem de adaptação de modelos estrangeiros.

Em termos de contextualização do tema, é feito um enquadramento desta tipologia de missão no normativo legal nacional e na regulamentação militar e é explanada a evolução do conceito, dos modelos de gestão e do *modus operandi* em Portugal, com profundas transformações observadas desde 2011, ano em que a FA deixou de ter capacidade efetiva de CIR (FA, 2011, p. 4).

A extinção da Empresa de Meios Aéreos, S. A. (EMA²), em 2014, com a subsequente transferência dos meios aéreos próprios para a Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC³), a criação de um Grupo de Trabalho (GT), em 2015, com a finalidade de encontrar uma solução para um maior envolvimento da FA, e por último, os devastadores incêndios de 2017, introduziram profundas alterações nos modelos de gestão e operação, com a introdução do novo SGIFR.

Ainda no processo de revisão da literatura, no sentido de se definir melhor o “Estado da Arte” (Bryman, 2012, p. 98), foram identificados os quatro conceitos estruturantes apresentados no Quadro 1.

Quadro 1 – Conceitos estruturantes

CIR	Intervenção organizada, incisiva e robusta, com mobilização de recursos adequados ou reforçados, destinada a extinguir um incêndio florestal ou agrícola que decorre nos espaços rurais, incluindo a garantia de que não ocorrem reacendimentos (adaptado da RCM n.º 20/18, de 1 de março). O combate com meios aéreos conta com um dispositivo de meios que se enquadra em duas tipologias de ataque: Ataque Inicial (ATI) e Ataque Ampliado (ATA) (ANEPC, 2020, p. 17).
Comando	É a autoridade investida num indivíduo para dirigir, coordenar e controlar forças militares. Processo pelo qual um comandante impõe a sua vontade perante os seus subordinados com o objetivo de os fazer adotar um determinado comportamento relativamente a uma ação particular (<i>North Atlantic Treaty Organization</i> [NATO], 2019, p. 1-34).
Gestão	É um processo de “[...] otimização do funcionamento das organizações através da tomada de decisões racionais e fundamentadas na recolha e tratamento de dados e informação relevante e, por essa via, contribuir para o seu desenvolvimento e para a satisfação dos interesses de todos os seus colaboradores e proprietários e para a satisfação de necessidades e interesse dos seus <i>stakeholders</i> ou da sociedade em geral” (Nunes, 2017). Segundo Nunes (2017), “De acordo com o conceito clássico inicialmente desenvolvido por Henry Fayol, compete à gestão actuar através de actividades de planeamento, organização, liderança e controlo de forma a atingir os objectivos organizacionais pré-determinados.”
Capacidade própria	Capacidade (militar) - Um conjunto de elementos que se articulam de forma harmoniosa e complementar e que contribuem para a realização de um conjunto de tarefas operacionais ou efeito que é necessário atingir, englobando os elementos Doutrina, Organização, Treino, Material, Liderança e educação, Pessoal, Infraestruturas e Interoperabilidade (DOTMLPII), entre outros (Conselho de Chefes de Estado-Maior, 2014a, p. 38). Própria – “que pertence exclusivamente a alguém [...] plural bens ou propriedades que pertencem ao Estado” (Porto Editora, n.d.).

2.2. Modelo de Análise

O modelo de análise que orienta esta investigação é o exposto no Quadro 2.

² Criada pelo Decreto-Lei n.º 109/2007, de 13 de abril, para gerir os meios aéreos próprios do Estado empenhados nos incêndios florestais e demais missões de operações de proteção e socorro da proteção civil, com direito exclusivo a contratar os meios privados necessários ao dispositivo.

³ Designação anterior à atual ANEPC.

Quadro 2 – Modelo de análise

Objetivo Geral	Propor um modelo de edificação da capacidade de CIR com meios aéreos.				
Objetivos Específicos	Questão Central	Como edificar a capacidade de CIR na FA?			
	Questões Derivadas	Conceitos	Dimensões	Indicadores	Recolha Dados
OE1 Analisar as relações de comando e as responsabilidades da gestão dos meios aéreos de CIR, a estabelecer entre a FA e a ANEPC.	QD1 Que relações devem ser estabelecidas entre a FA e a ANEPC para que a primeira possa exercer o comando e gestão dos meios aéreos de CIR com eficácia e eficiência?	Gestão Comando	Legal	Legislação Normativos da ANEPC Normativos militares	Legislação Nacional Normativos Entrevistas
			Fase passiva	Contratos Diretivas Dispositivo Financiamento Meios locados Meios próprios Protocolos	
		CIR	Fase ativa	Comando Aéreo (CA) Comandos da ANEPC Centro de Operações Aéreas (COA) Unidades Aéreas (UA) Centros de Meios Aéreas (CMA) Contratos Meios aéreos locados Meios aéreos próprios	
OE2 Identificar e descrever as ações necessárias para a edificação da capacidade de CIR na FA	QD2 Quais são as ações necessárias para a edificação da capacidade própria da FA para a missão de CIR?	Capacidade própria CIR	Genética da FA	Credibilidade Doutrina Eficácia Eficiência Liderança Organização Prestígio Relacionamento inter-organizacional	NATO EMFA Entrevistas
			Meios	Financiamento <i>Fusion Center</i> Infraestruturas Interoperabilidade Material Sistema Integrado de Comunicações	
			Qualificações	Financiamento <i>Outsourcing</i> Pessoal Treino	

3. Metodologia e Método

3.1. Metodologia

O raciocínio empregue neste estudo é do tipo indutivo, partindo do particular para o geral (Santos & Lima, 2019, p. 18), associado a uma estratégia de investigação qualitativa, apoiada por entrevistas semiestruturadas, a especialistas militares da FA e a outras individualidades do MAI, de modo a edificar a resposta à QC, com objetividade e rigor: O quê? Quem? Quando? Como?, e a um desenho de pesquisa do tipo estudo de caso.

3.2. Método

3.2.1. Participantes e Procedimento

Participantes. Integraram este estudo nove participantes divididos em dois grupos. Um primeiro composto por seis militares da hierarquia intermédia e de topo da FA, com funções presentes, ou num passado recente, muito relacionadas com a temática em estudo. O segundo é composto por três participantes, sendo dois pertencentes à hierarquia intermédia e de topo da ANEPC e o terceiro pertencente ao Observatório Técnico Independente (OTI) da Assembleia da República, tendo sido Comandante Operacional Nacional da ANPC, e por isso, com profundos conhecimentos nesta temática.

Procedimento. Numa fase inicial foram feitas algumas entrevistas exploratórias. Posteriormente, após a definição dos guiões e identificação das potenciais entidades a entrevistar, foi estabelecido contacto com as mesmas (por *email* ou por telefone), tentativamente para agendamento de entrevistas presenciais. Sempre que não foi possível serem realizadas pessoalmente, foram-no por *email*. O conteúdo das entrevistas foi oportuna e devidamente validado pelos próprios por *email*, não tendo sido apresentadas quaisquer reservas quanto à sua publicação. As transcrições completas das mesmas, assim como as respostas enviadas por *email*, encontram-se no arquivo pessoal do autor.

3.2.2. Instrumentos de Recolha de Dados

Foram construídos dois guiões de entrevistas semiestruturadas, distintos para ambos os grupos atrás descritos. Das nove entrevistas efetuadas, quatro foram presenciais com gravação, posterior transcrição e validação pelos entrevistados. As restantes cinco foram efetuadas por *email*, inicialmente por dificuldade de agendamento e numa fase posterior devido à implementação das medidas de segurança relativas à situação epidemiológica do país. Complementarmente, foi consultada diversa bibliografia, acervo militar e da ANEPC, assim como legislação vasta.

3.2.3. Técnicas de Tratamento dos Dados

A análise qualitativa efetuada, em complemento à análise de conteúdo dos documentos, no sentido de dar resposta às QD1 e QD2, foi efetuada através do cruzamento das ideias-chave da matriz de entrevistas com as dimensões e indicadores constantes do quadro conceptual, permitindo observar as tendências.

4. Apresentação dos Dados e Discussão dos Resultados

4.1. Relações e Responsabilidades entre a Força Aérea e a Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil em Matéria de Comando e Gestão.

4.1.1. Enquadramento legal

Considerando as necessidades transversais do Estado no que concerne ao apoio de meios aéreos no âmbito da proteção civil e em tarefas relacionadas com as necessidades básicas e melhoria da qualidade de vida das populações, importa enquadrar esta tipologia de missão

no normativo legal nacional e regulamentação militar. Sublinhe-se que, desde a criação da Constituição da República Portuguesa, sempre esteve previsto que as FFAA colaborassem em missões de apoio às populações, atualmente designadas por Missões de Interesse Público (MIP). Nos Quadros 3 e 4 são apresentados os normativos nacionais, a regulamentação militar e da ANEPC, com uma síntese do conteúdo mais relevante relativamente ao papel das FFAA no apoio às populações.

Quadro 3 – Normativo nacional

Normativo	Conteúdo
Constituição da República Portuguesa	O ponto 6. do artigo 275.º (Forças Armadas) prevê a possibilidade de colaboração das FFAA em missões de proteção civil e em tarefas relacionadas com a satisfação de necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações (Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de agosto).
Lei de Defesa Nacional	A alínea f) do ponto 1. do artigo 24.º (Missões das Forças Armadas), prevê a colaboração em missões de proteção civil e em tarefas relacionadas com a satisfação das necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações (Lei Orgânica n.º 5/2014, de 29 de agosto).
Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas (LOBOFA)	A alínea f) do ponto 1. do artigo 4.º (Missões das Forças Armadas), prevê a colaboração 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 artigo 6.º (Princípios gerais de organização), já prevê os conceitos de eficiência, eficácia, racionalização e otimização (Lei Orgânica n.º 6/2014, de 1 de setembro).
Reforma do sistema de prevenção e combate aos incêndios	Cria a AGIF e especificamente através do seu ponto 12. do capítulo I, confia à FA o comando e gestão centralizados dos meios aéreos de combate a incêndios florestais por meios próprios do Estado ou outros que sejam sazonalmente necessários (RCM n.º 157-A/2017, de 21 de outubro).
Criação de um Grupo de Trabalho	Para estudar, propor e desenvolver soluções que contribuam para o reforço ou edificação de capacidades na Força Aérea, entre outras (Despacho conjunto MDN e MAI n.º 10963/2017, de 5 de dezembro).

Quadro 4 – Regulamentação militar e da ANEPC

Documento	Conteúdo
Conceito Estratégico Militar (CEM)	No conceito do esforço padrão, mais concretamente na área “C5-Apoio ao desenvolvimento e bem-estar”, prevê a preparação, aprontamento e disponibilização de meios militares para vigilância e combate a incêndios (Conselho de Chefes de Estado-Maior, 2014a, p. 24).
Missões das Forças Armadas (MIFA)	No âmbito do apoio ao desenvolvimento e bem-estar, prevê o apoio e salvaguarda de pessoas e bens, especificamente o combate a incêndios (Conselho de Chefes de Estado-Maior, 2014b, p. 6)
Meios Aéreos empregues em Missões de Interesse Público (MAMIP)	Identifica uma solução que propõe um modelo de edificação de uma capacidade própria do Estado dedicada ao combate a incêndios florestais (Governo de Portugal, 2015, pp. 44-47)
Lei Orgânica da ANEPC	O artigo 32.º (Meios Aéreos) estabelece as responsabilidades quanto à definição do dispositivo a integrar o Dispositivo Especial de Combate a Incêndios Rurais (DECIR) em coordenação com a FA (Decreto-Lei n.º 45/2019, de 1 de abril).

Quanto à natureza dos meios aéreos, a RCM n.º 157-A/2017, de 27 de outubro, introduz a reforma do modelo de gestão dos meios aéreos que integram o Dispositivo Especial de Combate a Incêndios Rurais (DECIR) no âmbito da capacitação do SGFIR e confia à FA o comando e a gestão centralizados dos meios aéreos de CIR por meios próprios do Estado ou outros que sejam sazonalmente necessários, neles se incluindo meios tripulados ou não tripulados.

4.1.2. Gestão dos Meios

Considerando que cabe à FA o comando e gestão dos meios aéreos de CIR, próprios ou outros sazonalmente necessários (RCM n.º 157-A/2017, de 27 de outubro), entendeu o Chefe do Estado-Maior da Força Aérea (CEMFA), através do Despacho n.º 53/2018, de 8 de novembro, constituir um Gabinete Coordenador de Missão no âmbito dos Incêndios Rurais (GCMIR), cuja missão é implementar a gestão centralizada desses mesmos meios. Entre as várias funções deste gabinete, destacam-se a gestão dos contratos que vierem a ser celebrados e o acompanhamento da execução dos mesmos, nos termos previstos no Código dos Contratos Públicos. Este gabinete, conta com equipas especializadas, que inspecionam todos os CMA e rececionam as aeronaves locadas.

Dispõe o n.º 1 do Artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 45/2019, de 1 de abril, que cabe à ANEPC “A definição do número, tipologia, características, localização e período de operação e protocolos de despacho dos meios aéreos que integram o DECIR [...], é da competência da ANEPC, em articulação com a Força Aérea [...]”. Também lhe cabe, até 30 de novembro de cada ano e sem prejuízo de uma programação plurianual, informar a FA qual o dispositivo necessário para o ano seguinte, no sentido de, atempadamente, habilitar à contratação eficiente, reduzindo assim o risco da adjudicação direta (RCM n.º 139/2018, de 4 de outubro).

De acordo com A. J. Branco (entrevista presencial, 05 de fevereiro de 2020), a gestão dos meios aéreos de CIR é responsabilidade do GCMIR, que ainda se baseia no Sistema de Apoio à Decisão Operacional (SADO) cedido pela ANEPC, tornando imperativa a implementação de um sistema de Comando e Controlo (C2) integrador desta tipologia de missão e que, sobretudo, permita uma gestão mais eficaz e eficiente. Neste sentido, afirma também J. P. Vicente (entrevista por *email*, 07 de fevereiro de 2020), que esta nova missão sob a égide da FA, será realizada de forma mais eficiente devido à revisão dos contratos e de forma mais eficaz, a médio prazo, logo que o sistema de C2, incluindo comunicações e sistemas de informação, esteja implementado.

É de salientar que, quer J. M. Costa (entrevista presencial, 24 de fevereiro de 2020), quer J. M. Moura (entrevista por *email*, 20 de março de 2020), consideram ser uma vantagem para a ANEPC o facto da responsabilidade da elaboração e acompanhamento dos contratos ter passado para a FA, diminuindo assim a sua responsabilidade e risco inerente. Infere-se aqui também que a ANEPC é libertada de um consumidor de tempo bastante relevante em benefício das restantes ações sob a sua responsabilidade.

4.1.3. Níveis de Comando e Controle

Sempre que existem meios, forças ou unidades militares empregues em missões ou tarefas específicas, independentemente da tipologia das mesmas, cada Comandante, aos mais diversos níveis (Estratégico, Operacional e Tático), tem investido em si um determinado nível de autoridade e que está diretamente relacionado com os níveis tipificados pela Aliança Atlântica (NATO, 2019) e adotados pelas FFAA (Diretiva Operacional n.º 04/CEMGFA/02-ALT1, de 14 de fevereiro), como sejam: Comando Completo (FULLCOM), Comando Operacional (OPCOM), Controlo Operacional (OPCON), Comando Tático (TACOM), Controlo Tático (TACON) e Autoridade para Coordenação (DIRLAUTH).

4.1.3.1. Estratégico

De acordo com n.º 3 do Artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 184/2014, de 29 de dezembro, o Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas (CEMGFA) é o responsável pelo emprego de todas as Forças e meios da componente operacional do Sistema de Forças (SF), onde se inclui a cooperação com as forças e serviços de segurança e a colaboração em missões de proteção civil. Neste contexto, através do Comando Conjunto para as Operações Militares (CCOM), detém o OPCOM sobre as forças e meios, sendo que compete aos Ramos das FFAA o aprontamento e sustentação das mesmas.

No entanto, no respeitante ao CIR, de acordo com a RCM n.º 157-A/2017, de 27 de outubro, que confia o comando e gestão dos meios aéreos à FA, deve o CEMFA deter o OPCOM dos mesmos, à semelhança de outras missões específicas do Ramo, como por exemplo, a busca e salvamento aéreo.

4.1.3.2. Operacional

Conforme referido por E. F. Craveiro (entrevista por *email*, 09 de fevereiro de 2020), não se delega o C2 dos *Unmanned Aerial System* (UAS), delegando-se apenas o TACON dos meios aéreos tripulados próprios e locados na ANEPC.

Nesta linha de pensamento, J. P. Vicente (*op. cit.*) considera que, por um lado, todas as alterações ao dispositivo, nomeadamente reposicionamentos de aeronaves, têm de ser coordenadas e autorizadas pela FA (em linha com a legislação vigente), e por outro, a operação dos meios próprios exige um sistema de C2 mais robusto e interoperável com a ANEPC, só possível com um *fusion center* que integre a tecnologia já existente com a atrás descrita. Ou seja, o OPCON deve ser mantido ao nível do Comandante Aéreo e o TACOM exercido através do COA, com recurso a *Global Positioning System Trackers* (GPST) em todos os meios envolvidos e software de C2, que irá permitir monitorizar e georreferenciar em tempo real os dados dos voos.

Já A. C. Benigno (entrevista por *email*, 12 de março de 2020), entende que deveria ser delegado o OPCON na ANEPC, sendo que o TACON ficaria ao nível das tripulações. No entanto, compreende as diferenças de conceito entre a vertente militar e civil. Na realidade, o entendimento civil de OPCON será muito aproximado ao conceito militar de TACON, assim como o TACON será o mais próximo da simples operação da aeronave

com tomadas de decisão quanto à segurança e emprego da mesma (tripulação) e não quanto ao C2.

4.1.3.3. Tático

4.1.3.3.1. Meios Aéreos Pilotados

Cabe à ANEPC a decisão de “despacho” de meios aéreos e o subsequente emprego dos mesmos em resposta aos incêndios rurais, assim como o pré-posicionamento e vigilância armada, desde que articulados com a FA (Decreto-Lei n.º 45/2019 de 1 de abril, 2019). Ou seja, o TACON deve estar delegado na ANEPC e todas as coordenações necessárias, especialmente nas mudanças de dispositivo, devem ser feitas em estreita ligação com a FA.

Quanto à tipologia de meios, de acordo com A. C. Benigno (*op. cit.*), o “despacho” dos Aviões Bombardeiros Médios (AVBM) (algumas vezes ativados para ATI) está centralizado no Comandante Nacional de Emergência e Proteção Civil (CONEPC), ao contrário dos restantes meios de ATI que estão na dependência do Comandante Operacional Distrital (CODIS) correspondente.

No que respeita à localização dos CMA, segundo E. F. Craveiro (*op. cit.*), não faz qualquer sentido diferenciar o nível de delegação de C2, em função do seu posicionamento, mesmo que se encontrem em Unidades Base (UB).

Entende também J. M. Costa (*op. cit.*), que sendo vantajoso que a ANEPC detivesse o OPCON dos meios aéreos de CIR, é aceitável a delegação apenas do TACON, uma vez que está tudo devidamente pré-definido, por contrato e protocolo. No entanto, o comando é centralizado e a execução descentralizada nos 18 comandos distritais.

É unânime entre os entrevistados que o TACON dos meios tripulados deva residir na ANEPC, sendo que o C2 dos meios pesados e AVBM é mantido ao nível do CONEPC e o dos restantes meios nos CODIS subordinados.

4.1.3.3.2. Unmanned Aerial System

Reconhecendo a importância desta capacidade operacional no apoio à vigilância, combate e rescaldo de incêndios rurais, a RCM n.º 8/2019, de 10 de janeiro, autorizou a FA a realizar despesa para iniciar a edificação da capacidade própria no âmbito da prevenção e CIR, incluindo a utilização de veículos aéreos não tripulados.

Com a finalidade de se fazer uma avaliação dos requisitos operacionais em contexto real, que possam alicerçar a edificação da capacidade, a FA, durante o ano de 2019, alocou um sistema de UAS para vigilância de incêndios rurais (Diretiva n.º 11/CEMFA19, de 31 de julho).

Dada a especificidade do meio aéreo e o seu conceito de operação, o Comandante Aéreo delegou o TACOM no COA, mais concretamente no Centro de Reconhecimento, Vigilância e Informações (CeRVI) e o TACON no Comandante de Missão do UAS.

A ANEPC manteve um elemento de ligação às operações para acompanhamento e otimização do serviço prestado e que interagia, primariamente, com o CeRVI ou com o Elemento de Ligação ao COA (EICOA) (CA, 2019a, p. 9).

E. F. Craveiro (*op. cit.*) e J. M. Costa (*op. cit.*) corroboram a ideia de que este modelo de C2 sem delegação de autoridade dos UAS na ANEPC, se revelou eficaz. Até porque estes meios

não fazem combate direto a incêndios. Apenas servem para vigilância e para aumentar a consciência de situação numa determinada área, permitindo o emprego com maior eficácia e segurança dos meios tripulados.

Neste particular, pelo facto de ser um meio de vigilância e que não necessita de estar em elevado estado de prontidão, é também unânime que o TACON deva ser retido na FA e ativado mediante coordenação e pedido prévio da ANEPC.

4.1.3.4. Coordenação

Na base de toda a coordenação encontra-se a Diretiva Operacional n.º 2-DECIR/2020, de 30 de abril, que tem a finalidade de acautelar os mecanismos de coordenação entre a ANEPC e a FA no que concerne ao C2, “despacho” e emprego de meios aéreos em resposta aos incêndios rurais, entre outras, assegurando, desse modo, a coordenação institucional, a regulação, a articulação e a otimização do emprego operacional no âmbito do DECIR.

O Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro (SIOPS), prevê um Centro de Coordenação Operacional Nacional, que através da Célula Operacional de Gestão de Meios Aéreos (CEGMA), integre representantes das FFAA, sendo que em períodos de operação de CIR, a FA mantém o EICOA (Diretiva Operacional n.º 2-DECIR/2020, de 30 de abril).

Conforme referem J. M. Costa (*op. cit.*) e A. C. Benigno (*op. cit.*), as coordenações são feitas aos mais diversos níveis em ambas as instituições, culminando na CEGMA, que conta com a presença de militares da FA, dotados de toda a informação técnica e operacional respeitante aos meios aéreos, considerados fundamentais para a integração, articulação e comunicação entre a ANEPC e a FA.

Em suma, apesar das diretivas, protocolos e toda a hierarquia de C2, a coordenação aos mais diversos níveis é algo que deverá estar sempre presente e bidirecional, por forma a otimizar o sistema, tornando-o o mais eficaz e eficiente possível.

4.1.4. Síntese conclusiva e resposta à QD1

Tendo por base a análise à regulamentação militar aos níveis estratégico, operacional e tático, complementada com nove entrevistas a diversas entidades, que primaram pela unanimidade de opiniões no que às relações de comando, gestão e coordenação entre a FA e ANEPC diz respeito, e em resposta à QD1, pode-se inferir claramente que todas as linhas de coordenação interinstitucional, dependência hierárquica e C2 dos meios aéreos para CIR, deverão ser estabelecidas como sucintamente esquematizado na Figura 2.

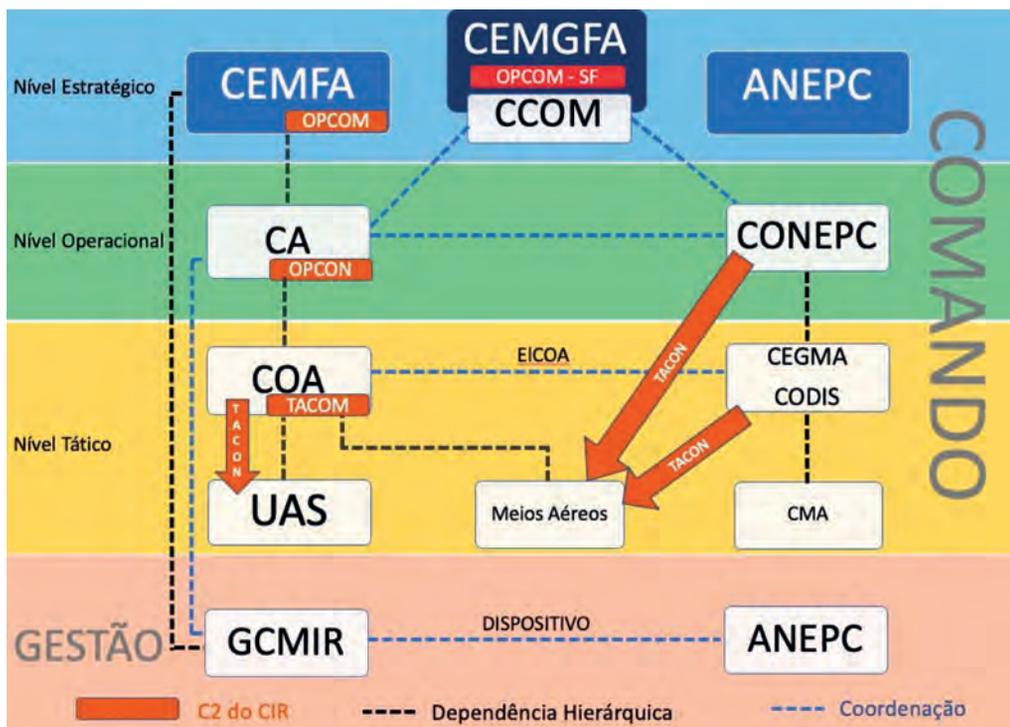


Figura 2 – Quadro resumo das relações de C2 entre a FA e a ANEPC para CIR

4.2. Capacidade Própria na Força Aérea para Combate a Incêndios Rurais

Através do Despacho n.º 10963/2017, de 5 de dezembro, dos Ministros da Defesa Nacional e da Administração Interna, foi criado um GT com o objetivo de, entre várias ações, estudar, propor e desenvolver o processo de transferência dos meios permanentes da ANEPC para a FA, garantindo o “duplo-uso” e a futura aquisição e/ou locação de aeronaves, de asa fixa e asa rotativa, tripuladas e não tripuladas.

De acordo com a RCM n.º 139/2018, de 4 de outubro, é criado o Grupo para o Acompanhamento da Implementação (GAI) para reformar o modelo de comando e gestão centralizados dos meios aéreos. Entre as diversas responsabilidades atribuídas, destaca-se a descrita no seu n.º 10, que manda elaborar uma proposta de dispositivo de meios aéreos próprios e permanentes do Estado para operações de proteção civil, designadamente para o CIR, contemplando a tipologia, o número de meios a adquirir, identificando os custos e eventuais fontes de financiamento.

A FA considera que a problemática do CIR deve ser integrada num quadro mais amplo de proteção civil, alicerçado no combate a incêndios, mas complementado pelas restantes missões relacionadas com a segurança, proteção e o socorro das populações e dos seus bens, salvaguarda do meio ambiente e em apoio às forças de segurança (FA, 2017, p. 3).

Conforme referido por E. F. Craveiro (*op. cit.*), o objetivo será que o Estado detenha cerca

de 50% da totalidade dos meios aéreos de CIR, consubstanciado por helicópteros de ATI, meios pesados para ATA e UAS para vigilância e prevenção.

Já P. A. Costa (entrevista por *email*, 10 de março de 2020) entende que os meios próprios devem ser aqueles que são necessários ao longo de todo o ano e que são estratégicos e diferenciadores no CIR, enquanto que os locados deverão ser os de utilização sazonal.

4.2.1. Dispositivo Estabelecido pela Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil

O dispositivo necessário traduz-se na distribuição e emprego de várias classes de aeronaves (Tabela 2), definidas em função da capacidade de carga suspensa, sem correspondência na tipificação militar. Estas aeronaves estão divididas por duas tipologias de missão passíveis de ser adotadas no CIR: O ATI e o ATA.

Tabela 2 – Classes de aeronaves usadas nos dispositivos desde 2000

Tipologia de Aeronave	Capacidade padrão em lts	Aeronaves usadas no dispositivo	Capacidade instalada - lts
Helicóptero Bombardeiro Ligeiro (HEBL)	Até 1.000	Ecureil AS350	900
Helicóptero Bombardeiro Médio (HEBM)	Entre 1.000 e 2.500	Bell 205 e 212	1.200
Helicóptero Bombardeiro Pesado (HEBP)	Superior a 2.500	Kamov KA32	4.000
Avião Bombardeiro Ligeiro (AVBL)	Entre 1.500 e 3.000	Dromader a)	2.200
Avião Bombardeiro Médio (AVBM)	Entre 3.000 e 5.000	Airtractor FB	3.100
Avião Bombardeiro Pesado (AVBP)	Superior a 5.000	Canadair 215	5.350

a) Descontinuado desde 2010

Fonte: OTI (2019b).

O esforço operacional está diretamente relacionado com os quatro níveis definidos pela ANEPC para avaliação do perigo e do risco e, necessariamente, diretamente associado às várias épocas do ano e à climatologia. Quanto maior o nível, mais meios aéreos serão integrados e, por conseguinte, maior é o esforço operacional (ANEPC, 2020, p. 15).

Quanto às tipologias de missão, refira-se que o sucesso do combate aos incêndios rurais depende em larga escala do ATI, com meios aéreos ligeiros, onde se atingem percentagens de eficácia na ordem dos 90% (OTI, 2019a), justificado, fundamentalmente, pelo elevado estado de prontidão das aeronaves (as mais simples e rápidas de operar), pela proximidade aos locais e também pelo facto dos incêndios se encontrarem em fase nascente.

Para se garantir a velocidade de atuação e proximidade aos locais, necessariamente, tem de haver uma grande dispersão de meios ligeiros, dispostos estrategicamente consoante a perigosidade das zonas, como preconizado pela ANEPC na Figura 3.

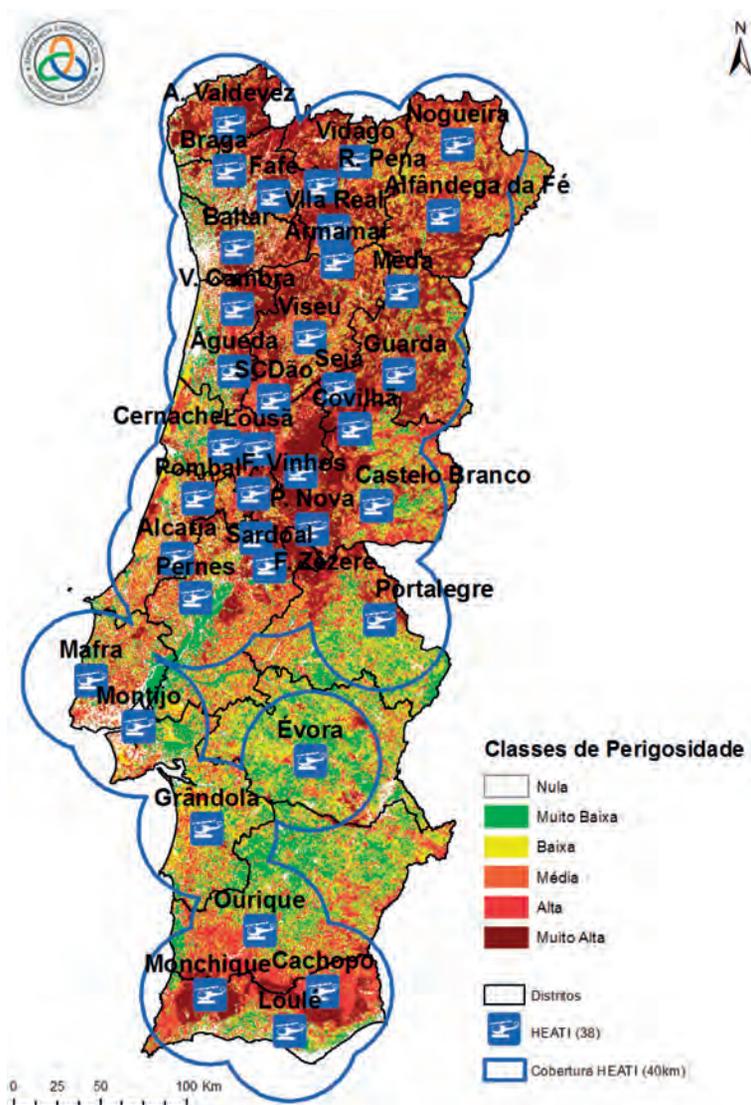


Figura 3 – Dispositivo e área de influência dos meios para ATI

Fonte: ANEPC (2020).

Quanto ao ATA, que por definição se constitui numa fase posterior ao ATI, por eventual insucesso deste último, já não se torna tão relevante a disponibilidade imediata e a proximidade aos objetivos, mas sim maior capacidade de carga, maior autonomia no teatro de operações e maior eficácia e cadência nas descargas, razão pela qual é normalmente executado por meios aéreos médios e pesados (OTI, 2019a). Dado que estas aeronaves têm maior raio de ação e autonomia, comparativamente aos meios de ATI e também porque exigem infraestruturas aeronáuticas mais robustas, acabam por ter uma menor dispersão no território e por conseguinte um menor quantitativo, tal como preconizado pela ANEPC na Figura 4.

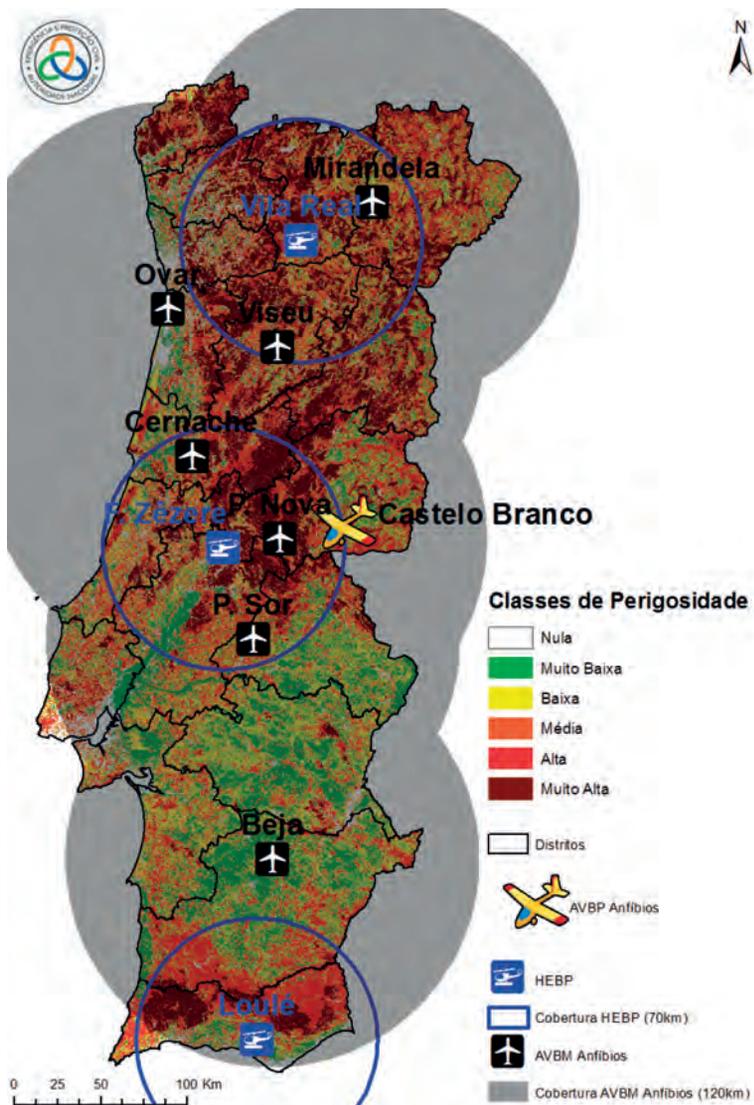


Figura 4 – Dispositivo e área de influência dos meios para ATA
 Fonte: ANEPC (2020).

Face ao que antecede, dentro das suas competências, entendeu a ANEPC definir o dispositivo para 2020 como indicado no Quadro 5, a que acrescem três meios aéreos do SF: um C-295M em prontidão à chamada; um EH-101 e um AW-119 destacados em CMA.

Quadro 5 – Dispositivo ANEPC (2020)

MEIOS	PERÍODOS				
	01JAN-14MAI Nível I	15MAI-31MAI Nível II	01JUN-15OUT Níveis III/IV	16OUT-31OUT Nível II	01NOV-31DEZ Nível I
HEBL (Helicópteros bombardeiros ligeiros)	10	14	26	14	10
HEBM (Helicópteros bombardeiros médios)		12	12	12	
HEBP (Helicópteros bombardeiros pesados)			3		
AVBM/AVBP (Aviões bombardeiros médios/pesados)	4	8	16	12	4
AVRAC (Aviões reconhecimento, avaliação e coordenação)		2	2	2	
TOTAIS	14	36	59	40	14

Fonte: ANEPC (2020).

4.2.2. Capacidade Atual da Força Aérea para Combate a Incêndios Rurais

Como detalhado em 4.2.2.1., a capacidade atual da FA é diminuta, uma vez que se sustenta na locação de meios, não correspondendo, ainda, aos desígnios do Estado em deter uma capacidade própria permanente e relevante.

O CEMFA, através do GCMIR, tem a responsabilidade da gestão dos contratos de locação dos meios aéreos. Nesse sentido, foram transferidos cinco da ANEPC (entretanto, já cessados), foram celebrados pela FA nove para o período 2019/22 e seis para o período de 2020/23.

4.2.2.1. Meios Próprios do Estado Transferidos para a Força Aérea.

Constituído por três HEBP *KAMOV 32A11BC* que se encontram inoperativos, sem qualquer tipo de contrato de operação e manutenção e por três Helicópteros Bombardeiros Ligeiros (HEBL) *ECUREUIL AS350B3*, com contrato vigente até 2023 para operação, manutenção e gestão da aeronavegabilidade permanente (FA, 2017, p. 7).

4.2.2.2. Meios Próprios do Dispositivo da Força Aérea.

Para substituição dos ALIII, foram adquiridos cinco HEBL *AW-119MKII KOALA*, dos quais já foram recepcionados quatro, encontrando-se apenas três em operação, atingindo-se assim a *Initial Operational Capability* (IOC). Com a receção da última aeronave, é expectável que se atinja rapidamente a *Full Operational Capability* (FOC). A partir desta fase, será possível cumprir a missão de formação de pilotos de helicópteros, busca e salvamento costeiro a partir do Aeródromo de Manobra N.º 1 e algumas missões de apoio às operações, tal como acontecia com o Sistema de Armas (SA) antecessor. Relativamente ao CIR, a partir da FOC, devido ao escasso número de aeronaves, apenas existirá uma capacidade residual para missões

de reconhecimento, avaliação e coordenação aérea. No sentido de se começar a erguer esta capacidade, a FA requereu recentemente ao MDN, a ativação da cláusula de opção de compra de mais duas aeronaves *AW-119MKII KOALA*, desconhecendo-se qual a decisão até ao momento. Sublinhe-se que para a missão de ATI, na componente própria permanente, é necessário um quantitativo de meios ligeiros bastante superior ao existente (*Cfr.* § 4.2.3).

Para as missões de vigilância, reconhecimento e avaliação, a FA já detém no seu dispositivo, aeronaves equipadas com sensores e tecnologia de ponta, nomeadamente ao nível da captação de imagem, comunicações e transmissão de dados em tempo real, fundamentais à tomada de decisão e implementação de medidas e táticas no CIR, como sejam o *C-295M* e o *P-3 Cup+* (FA, 2017, p. 5), embora com uma operação onerosa.

Não sendo um meio próprio, em 2019, parte das missões de vigilância foram efetuadas com recurso à locação de UAS, com reconhecidas mais valias, para prova e desenvolvimento do conceito de utilização destas plataformas de forma mais ampla nos anos subsequentes (CA, 2019a). Entretanto, o recente surto pandémico do novo coronavírus, teve como efeito direto a menor disponibilidade de recursos humanos, evidenciando lacunas que podem ser mitigadas com meios complementares eficazes nas ações inseridas nas fases de prevenção, supressão e socorro, estabelecidas no quadro de gestão integrada de fogos rurais. Considerando os UAS uma capacidade menos onerosa e mais célere de edificar, a RCM n.º 38-A/2020, de 18 de maio, veio autorizar a aquisição urgente de 12 UAS Classe I⁴, para emprego no DECIR 2020. Refira-se que esta capacidade se encontra ainda em fase de receção por parte da FA, salvaguardando o cumprimento integral do caderno de encargos.

4.2.3. Capacidades a edificar pela Força Aérea

Entendeu o Governo, através da RCM n.º 139/2018, de 4 de outubro, criar o GAI, atribuindo-lhe a responsabilidade pela elaboração de uma proposta de aquisição de meios próprios e permanentes do Estado, entre outras. Em resposta a este desígnio, o GAI elaborou e entregou à tutela uma proposta de dispositivo e calendário de implementação (GAI, 2019), constituído por um conjunto de HEBL, disponíveis todo o ano para ATI, por aeronaves (helicópteros e aviões) médias e pesadas para ATA e por aeronaves vocacionadas para a vigilância, observação e coordenação aérea, incluindo UAS Classe II⁵. Estes últimos, constituem-se como complemento aos 12 em aquisição, conferindo melhor autonomia, velocidade e altitude, características fundamentais para cenários mais complexos. Baseado neste relatório, veio a FA submeter a Conselho de Ministros, uma proposta de RCM (a aguardar aprovação) onde constam os meios a adquirir, calendário e custos de edificação da capacidade.

Face ao que antecede, entende-se que as capacidades a erigir devem ser as constantes da proposta da FA e devem obedecer a uma implementação progressiva, tendo como ambição atingir o FOC em quatro anos, como se indica na Figura 6 (o “D” representa o ano da primeira entrega de meios), reduzindo progressivamente a quantidade de meios locados.

⁴ Classe I – *Unmanned Aerial Vehicle* (UAV) até 150 Kg de peso máximo (*Ministry of Defence*, 2017, p. 18).

⁵ Classe II – UAV com peso entre 150 Kg e 600 Kg (*Ministry of Defence*, 2017, p. 18).

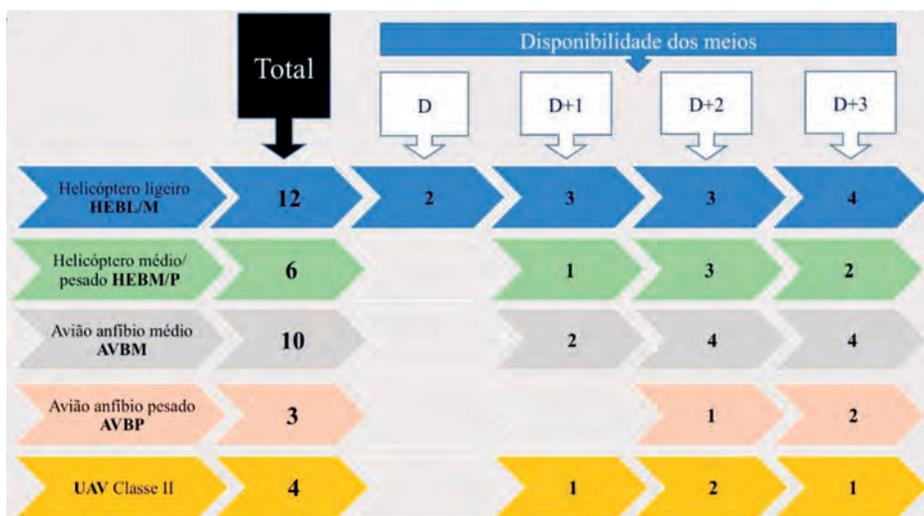


Figura 5 – Meios próprios a adquirir

4.2.4. Recursos Necessários à Edificação nos Vetores DOTMLPII

4.2.4.1. Doutrina

Na tipologia de missão em estudo, considera-se que a doutrina é inexistente na FA. Não existem quaisquer publicações no seu acervo, quer a nível do conceito de operações (estruturante e com impacto em todos os vetores DOTMLPII), quer a nível de operação. Refira-se também que, as últimas missões de CIR efetuadas pelo Ramo foram em 2009, havendo a partir daí apenas colaborações pontuais no âmbito do Reconhecimento, Avaliação e Coordenação Aérea, conforme anuários estatísticos do Ramo.

De acordo com P. M. Santos (entrevista por *email*, 10 de março de 2020), a inexistência de doutrina, experiência e cursos de CIR, constituem uma fragilidade para a FA, sendo que seria interessante a consulta de sistemas estrangeiros de referência e o intercâmbio de tripulantes e operadores para aquisição de experiência.

Quanto aos UAS o cenário é distinto, uma vez que já existe uma orientação estratégica para o desenvolvimento, integração e emprego (FA, 2013). Encontra-se também uma publicação em desenvolvimento, relativa ao emprego operacional de UAS Classe I, já testada em operação a partir da Lousã em 2019 (CA, 2019b), sendo apenas necessário atualizar e adaptar para a operação com UAS Classe II.

4.2.4.2. Organização

Não se prevêem alterações de conceito de funcionamento da FA, sendo apenas necessárias modificações e adaptações aos níveis do pessoal, logística, operações, infraestruturas e plexo legal, diretamente relacionados com os meios aéreos a adquirir (FA, 2017).

Estas capacidades deverão ser inseridas na FA obedecendo ao novo princípio do “comando centralizado e controlo distribuído” (Goldfein, 2017, cit. por Pereira, 2019), onde

existe liberdade e competência para tomadas de ação disciplinadas e informadas, na ausência de ordens superiores, essencial para atuação em cenários com diversos atores.

As necessárias coordenações com a ANEPC e respectivas delegações de C2 dos meios aéreos, devem estar sustentadas em protocolos entre instituições (FA, 2017).

A FA deve definir requisitos, elaborar os concursos e adjudicar e acompanhar os processos até ao início da operação. No respeitante à gestão dos meios locados (concursos e contratos), a FA já se adaptou com a criação do GCMIR (Despacho n.º 53/CEMFA/2018, de 8 de novembro).

Quanto ao envolvimento da indústria nacional aeronáutica para Investigação, Desenvolvimento e Inovação (IDI) de componentes, especificamente no caso dos UAS, a FA já conta com alguns anos de parceria com algumas empresas nacionais, com provas dadas nesta área e com bons resultados. Assim, deve-se continuar a fomentar a IDI, a experimentação e a validação operacional de UAS e sensores, com valências que possam dar resposta de largo espectro, na lógica do duplo-uso. Esta linha de atuação não acarreta alterações em termos organizacionais e é economicamente mais favorável (CA, 2019a, p. 37).

Dignos de relevo são também os projetos de IDI em curso relativos a esta temática, que envolvem o Centro de Investigação da Academia da FA, parceiros da Base Tecnológica e Industrial da Defesa e do Sistema Científico e Tecnológico Nacional (Academia da Força Aérea, 2020).

4.2.4.3. Treino

Este é um vetor fundamental para a formação dos vários especialistas e é transversal desde a fase da edificação até à sustentação, podendo inclusivamente chegar às fases da modernização e alienação.

Inicia-se na incorporação com toda a instrução básica de preparação militar, passando pela formação técnica, culminando na fase de qualificação e manutenção da qualificação (Governo de Portugal, 2015). É um processo lento, uma vez que grande parte das qualificações dependem da experiência adquirida, como sejam número de missões e horas de voo (tripulantes) ou horas de trabalho em manutenção (mecânicos).

Entende J. P. Vicente (*op. cit.*), que se deve adequar os quantitativos militares à luz da nova missão, definir e aplicar o recrutamento para pilotos em regime de contrato, com recurso ao *outsourcing*, uma vez que a FA não tem capacidade interna de formação para os quantitativos necessários nesta fase.

Na Figura 6, com base nos programas de curso definidos pela Direção de Instrução (DINST) da FA, apresentam-se os tempos de referência para formação em cada especialidade do Regime de Contrato (RC), sendo que os operadores UAV se subdividem pelas classes de oficiais e sargentos, nas áreas de mecânica e operações (pressuposto do estudo face ao reduzido tempo de formação e adequabilidade da mesma), respetivamente.

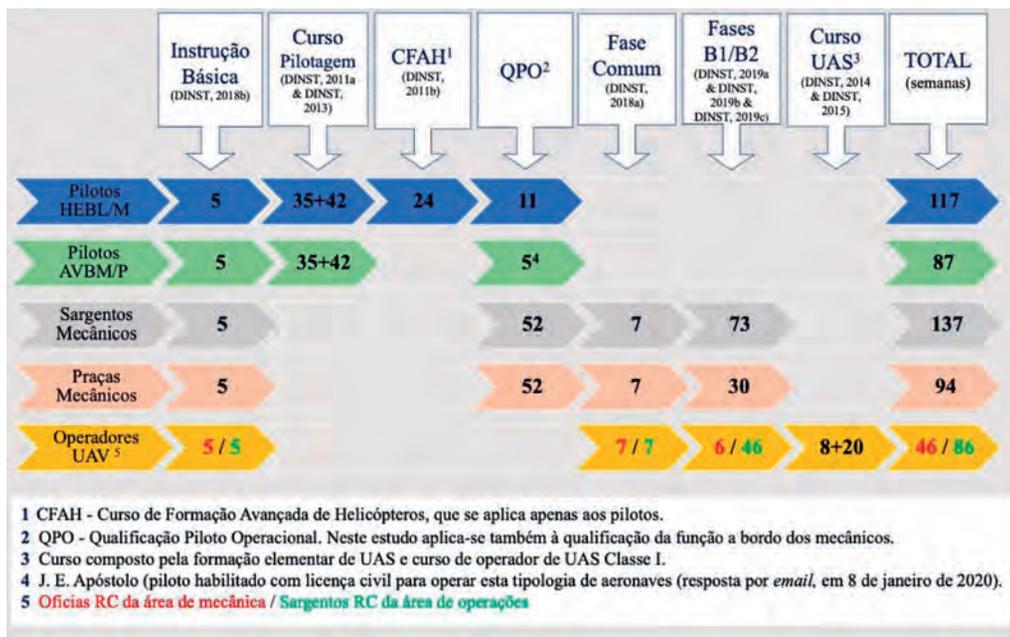


Figura 6 – Tempos de formação das várias especialidades RC (em semanas)

Fonte: Construído a partir de Direção de Instrução (2011a, 2011b, 2013, 2014, 2015, 2018a, 2018b, 2019a, 2019b, 2018c)

4.2.4.4. Material

Inclui a aquisição dos meios aéreos apropriados e todo o equipamento e material de manutenção, sustentação logística e apoio, necessários para garantir a prontidão e sustentação dos SA e dos sistemas de C2 associados, até à sua alienação.

Como refere J. P. Vicente (*op. cit.*), a diversidade de SA é uma desvantagem com repercussões também nas áreas da formação, qualificação e cadeias logísticas de sustentação. Assim, pode-se afirmar que, dentro da mesma tipologia de aeronaves, é desaconselhável existir mais do que um modelo.

Quanto ao sistema de C2, este deve ter a capacidade para integrar as comunicações e toda a informação em tempo real, proveniente dos meios aéreos e da ANEPC. De acordo com E. F. Craveiro (*op. cit.*), a capacidade de C2 padece de acentuadas lacunas, como sejam, um sistema integrado de comunicações abrangente nas dimensões terrestres, aéreas e espaciais e um *fusion center* que possa integrar elementos essenciais à prevenção, coordenação e rescaldo dos fogos rurais, essenciais à efetividade da missão de CIR e que concorrem para a eficácia operacional, eficiência e segurança.

4.2.4.5. Liderança e Educação

Uma nova capacidade de natureza “não militar” e que envolve entidades externas, requer por si só uma nova mentalidade, potenciadora da agilização de processos e da facilidade de coordenação entre os vários atores e que permita também o aumento da sensibilização global para esta tipologia de missão. Apesar de tudo, considera P. A. Costa (*op. cit.*) que a solidez da cultura aeronáutica instituída, a estabilidade da organização e as estruturas de C2

e logísticas implementadas, permitem encarar esta vertente com otimismo.

Os protocolos, cursos, formações e exercícios entre as diversas instituições envolvidas nesta missão, contribuirão favoravelmente para esta dimensão, de acordo com P. M. Santos (*op. cit.*) que considera a inexistência dos mesmos uma fragilidade.

4.2.4.6. Pessoal

A falta de pessoal é uma limitação transversal às FFAA, onde a FA se inclui. Para que seja possível edificar esta capacidade no Ramo, devem recrutar-se os recursos humanos necessários tempestivamente. O quantitativo de pessoal está diretamente relacionado com os meios a adquirir, com a prontidão desejada e com o número de destacamentos a constituir. Deve também ser pensado qual o modelo de contratação mais adequado e robusto, não só para responder de forma célere às necessidades urgentes, mas também numa lógica de sustentação a médio e longo prazo.

De acordo com J. P. Pires (entrevista presencial, 13 de fevereiro de 2020), a falta de pessoal é a maior fragilidade. Depende do recrutamento e da retenção, condicionando a formação e nível de experiência adequada. Aliás, refira-se a unanimidade absoluta de todos os entrevistados da FA no que à escassez atual de pessoal, dificuldades de recrutamento e retenção diz respeito e no tempo que tarda a sua normalização.

A Diretiva n.º 2/CEMFA/2014, de 25 de fevereiro, que define os módulos de pessoal para operação e manutenção dos SA, estabelece como critérios de dimensionamento, os recursos humanos diretamente envolvidos na operação e manutenção da cada SA, em função da missão, do conceito de operações, das características e conceito de manutenção e do regime de esforço a efetuar. De relevar, que este documento pressupõe um conhecimento dos SA em questão, quer de operação, quer de manutenção.

Com base no que antecede e em estudos já existentes (FA, 2017, p. 22), por extrapolação, apresenta-se na Figura 7 o quantitativo de pessoal necessário ao dispositivo proposto em 4.2.3.

Tipologia Unidade Aérea # Melos Aéreos	Qualificação	Módulo previsto (Efetivo)	Observações
HEBL Esquadra 552  15	Pilotos	45 (20)	Conforme dados fornecidos pelo Comandante da Esquadra 552 (email, 08 de janeiro de 2020)
	Manutenção	60 (27)	
	Gestão de frota	3	
HEBM/P Esquadra nova  6	Pilotos	36	
	Manutenção	70	
	Gestão de frota	2	
AVBM/P Esquadra nova  Médios 10 Pesados 3	Pilotos	48	
	Manutenção	60	
	Mecânicos de voo	9	
	Gestão de frota	2	
UAS Classe II Esquadra nova  4	Operadores (Operação e manutenção)	15	Nível de ambição para quatro UAS, com 1.500 horas de voo /ano de operação, manutenção e sustentação (Comando Aéreo, 2019, p. 38). Antecede a decisão de compra de 12 UAS Classe I, pelo que se infere que futuramente será revisto.
	Gestão de frota	2	
Estrutura C2	Célula de Operações	13	Conforme dados fornecidos pelo chefe do COA do Comando Aéreo (email, 26 de março de 2020).
Equipas do GCMIR	Inspetores	3	Conforme dados fornecidos pelo sub-diretor do GCMIR (email, 26 de março de 2020).
Total		321	Este total já se encontra subtraído do quantitativo efetivo da esquadra 552 acima descrito

Figura 7 – Quantitativos totais de pessoal por UA

Fonte: Adaptado pelo autor de FA (2017).

Acresce que uma UA integra militares com diversos níveis de experiência, sendo de todo impossível edificar as capacidades descritas apenas com pessoal acabado de formar. Para colmatar essa lacuna, terá de haver movimentações de pessoal entre UA similares, por forma a manter os níveis adequados de experiência e que naturalmente será rebatida ao longo dos anos.

4.2.4.7. Infraestruturas

As infraestruturas necessárias, normalmente, abrangem quatro áreas: operações; manutenção; aprontamento e apoio. Dependendo da disponibilidade das infraestruturas existentes e da definição do novo dispositivo da FA, para o qual contribui a decisão sobre o Aeroporto Complementar de Lisboa no Montijo, poderá ser necessário edificar, ou apenas adaptar algumas UA e, eventualmente, alguns CMA. Aliás, apesar de se aguardarem ainda algumas orientações da tutela, já se iniciaram algumas alterações ao dispositivo, nomeadamente, a movimentação da Esquadra 101 para a Base Aérea N.º 11, em Beja, que implicou modificações em infraestruturas já existentes (Borrego, 2020).

Quanto aos novos HEBL, faz sentido a sua integração na Esquadra 552, uma vez que se enquadram na mesma tipologia de aeronave e de missão, aproveitando assim sinergias. Quanto aos demais meios aéreos, como são totalmente novos quanto à tipologia, missão e modelos existentes, deverão constituir-se como UA novas.

Relativamente aos UAS, apesar da sua operação ser móvel, deve também ter uma estrutura física permanente, para manutenção e sustentação da frota, que pode passar pela adaptação da já existente no Centro de Formação Militar e Técnica da FA, ou ser feita de raiz, eventualmente noutra localização, ajustada às orientações estratégicas.

4.2.4.8. Interoperabilidade

De acordo com J. P. Vicente (*op. cit.*), será necessário ter um sistema de C2 mais robusto e interoperável com os diversos atores, quer em voo, quer no solo, com equipamentos compatíveis que permitam a transmissão de voz e dados em tempo real, nas mais adversas situações. Aqui também se exige que a doutrina e os procedimentos de emprego sejam conhecidos e partilhados por todos os intervenientes. A interoperabilidade e flexibilidade para “duplo-uso” dos meios a adquirir, devem ser um requisito primordial para a sua seleção.

No que respeita à operação, esta dimensão não se afigura difícil, dada a experiência existente de operação em ambientes conjuntos/combinados e de coordenação e cooperação com outras entidades (e.g. Cimeira da NATO em Lisboa, EURO 2004, visita de Sua Santidade o Papa, entre outros).

4.2.5. Síntese conclusiva e resposta à QD2

Em resposta à QD2, alicerçado nos vetores DOTMLPII, relativo às tipologias de aeronaves supra identificadas como futuros meios próprios, de forma sucinta e sistematizada, apresentam-se no Quadro 6 as ações necessárias para a edificação da capacidade de CIR na FA.

Quadro 6 – Ações para edificação das capacidades de CIR

	HEBL	HEBM/P	AVBM	AVBP	UAS
Doutrina	- Analisar doutrina de países de referências em matéria de CIR.				
	- Criar o Conceito de Operações. - Criar o Manual de Procedimentos de Operação.				- Atualizar. - Adaptar.
Organização	- Definir de requisitos. - Elaborar os concurso e adjudicação dos contratos. - Envolver a indústria aeronáutica nacional para IDI. - Integrar a(s) nova(s) capacidade(s) obedecendo ao princípio do “Comando Centralizado” e “Controlo Distribuído”. - Estabelecer protocolos que potenciem a coordenação com os diversos atores.				
Treino	- Formar tripulantes e mecânicos. - Garantir a obtenção e manutenção das qualificações no CIR. - Realizar cursos e Exercícios conjuntos com atores e entidades estrangeiras. - Recorrer ao <i>Outsourcing</i> .				- Formar operadores e pessoal de operações.
Material	- Desenvolver o sistema de C2 incorporando sistema integrado de comunicações e de dados para CIR. - Desenvolver o conceito de <i>fusion center</i> . - Adquirir dos SA (identificados na Figura 8). - Garantir a sustentação logística dos SA para a prontidão requerida.				
Liderança e educação	- Alterar mentalidades no sentido de maior interação entre instituições. - Agilizar processos, especialmente nas coordenações e C2.				
Pessoal	- Recrutar e formar pilotos, mecânicos, gestão de frota, GCMIR e C2.				- Recrutar e Formar operadores.
Infraestruturas	- Adaptar as existentes.	- Edificar infraestruturas operacionais, de manutenção e apoio.			- Edificar ou adaptar as existentes.
Interoperabilidade	- Garantir total interoperabilidade entre todos os atores. - Permitir o duplo-uso.				

4.3. Proposta de um Modelo de Edificação na Força Aérea e Resposta à QC

As respostas a ambas as QD servem de base para a elaboração de um modelo que responde à QC.

O modelo aplica-se por um período de quatro anos, partindo do ano da entrega dos primeiros meios aéreos, denominado por “D”, com subdivisões por trimestres, denominados por “T” e engloba três fases distintas, embora se sobreponham em determinados momentos: Fase I; Fase II e Fase III. Sublinhe-se também, que antecede a este modelo um período que pode demorar entre um a dois anos e que pressupõe um conjunto de processos denominados como “Condições de partida”, como sejam o financiamento, a definição dos requisitos, a elaboração de protocolos, o lançamento dos concursos e posterior adjudicação, fundamentais ao desenvolvimento das fases subsequentes. Muitas das ações ilustradas neste modelo encontram-se ligadas por setas, significando a existência de uma dependência direta entre as mesmas, ou seja, o atraso ou interrupção na ação a montante, implicará atraso ou interrupção na(s) ação(ões) subsequente(s).

Na Fase I, denominada “Preparação e planeamento”, mantém-se a elaboração e acompanhamento da execução dos contratos dos meios locados, com a preocupação de existir um sincronismo absoluto entre o fim dos mesmos e a receção dos meios aéreos

adquiridos como próprios. O acréscimo de meios próprios do Estado, corrigido da sua prontidão, por uma questão de eficiência, implica necessariamente o decréscimo na mesma proporção do número de meios aéreos contratados. Daí resulta, que ao final dos quatro anos, haja uma redefinição dos contratos. Na base desta fase, encontra-se o financiamento, que não só deve garantir as primeiras diligências para a aquisição dos meios e dos pagamentos faseados à medida das entregas, mas também a devida sustentação e operação após o FOC das capacidades instaladas, transversal em todo o modelo. Enquadrado também nesta fase, encontra-se a elaboração da doutrina de operação e de emprego e a edificação e adaptação das infraestruturas, previsivelmente por um período de ano e meio e que deverão estar concluídas antes do IOC da cada capacidade erigida.

A Fase II, denominada “Edificação das capacidades” contém os processos mais complexos e extensos no tempo de execução, como sejam, o recrutamento, formação e qualificação dos militares e a receção, adaptação e início de operação dos SA adquiridos até ao seu IOC. No que respeita ao recrutamento, problema eventualmente mais complexo, dado que a maioria das causas são exógenas à organização, tem de haver uma preocupação de implementação de medidas incentivadoras que, simultaneamente, privilegiem a retenção, dada a extensa formação a que a maioria dos militares é submetida. Note-se que, o recrutamento não passa apenas pelas tripulações (pilotos e mecânicos) para operar os novos SA e para garantir o acréscimo de destacamentos, mas também para a operação dos UAS, áreas de apoio e de C2, que faça face ao acréscimo de missão. Para que esta fase possa ser levada a cabo dentro dos tempos previstos, face à limitação endógena da FA, no que à formação diz respeito, necessariamente, terá de haver recurso a *outsourcing*, especialmente na formação de pilotos.

Este modelo encerra com a Fase III, denominada de “Operação”, que inicia após se atingir o IOC com todas as capacidades erigidas e termina no FOC. Contempla um período de treino, idealmente com exercícios e/ou intercâmbios com organizações experientes na missão, no sentido de facultar algum nível de experiência às tripulações para CIR. A partir deste momento, pressupõem-se que já existirá uma capacidade própria permanente de CIR de cerca de 50% da totalidade dos meios aéreos necessários e um nível adequado de experiência na missão. No entanto, sublinhe-se que este modelo serve apenas para suprir a imediata necessidade de erguer esta capacidade, tendo que funcionar em paralelo com todos os processos anuais normais, sejam orçamentais, de recrutamento, de sustentação logística ou outros. Ou seja, de futuro, deve este acréscimo de missão ser garantido através de um reforço financeiro adequado para garantir a manutenção dos recursos humanos e materiais alocados para a sua execução (e.g., um acréscimo relevante de horas de voo).

Assim, em resposta à QC, é proposto o modelo de edificação da capacidade de CIR na FA como exposto na Figura 8.

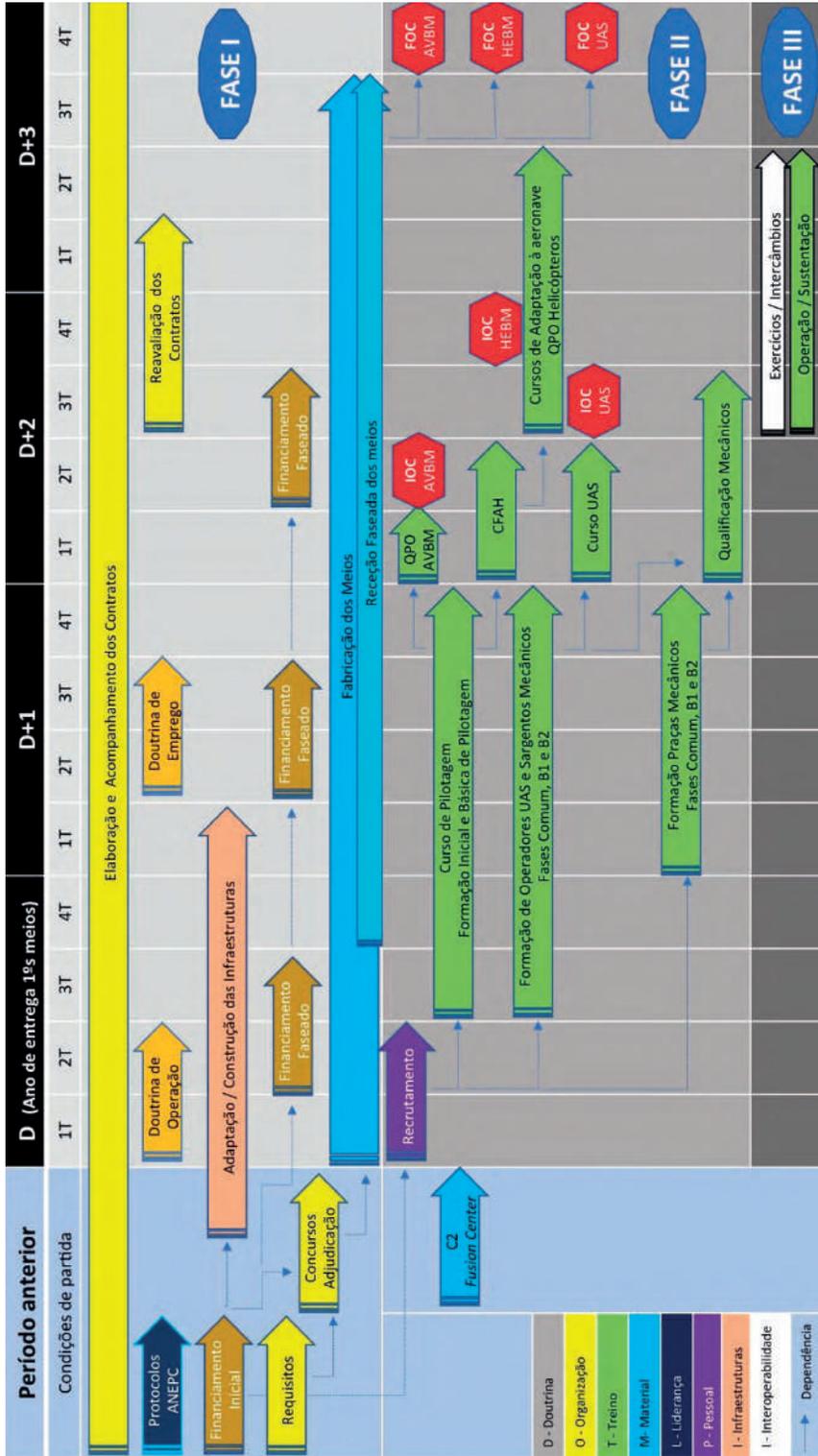


Figura 8 – Modelo de edificação da capacidade de CIR

5. Conclusões

Até meados da década de 90, a FA sempre foi um participante ativo e qualificado para a missão de CIR, disponibilizando diversos meios aéreos devidamente equipados e operadores qualificados para o efeito, altura a partir da qual viu a sua colaboração ser drasticamente reduzida. Desde então, a sua participação tem sido esporádica e apenas para a missão de avaliação e coordenação.

O conceito de CIR, os modelos de gestão e o *Modus Operandi* em Portugal, sofreram várias alterações na última década, salientando-se:

- O ano de 2011 em que a FA perde a sua capacidade efetiva e que realiza um estudo para a reabilitação da missão, mas sem repercussões;
- A extinção da EMA em 2014, que detinha os meios próprios do Estado e que por essa razão foram transferidos para a ANPC;
- A criação de um Grupo de Trabalho em 2015 com o objetivo de arranjar uma solução que efetivamente envolva a FA nesta temática;
- Os incêndios de 2017 que pelos danos humanos e materiais infligidos, obrigaram a estudos aprofundados sobre as causas, que por sua vez originaram alterações de fundo nos modelos de gestão e operação, nomeadamente através da criação de um novo sistema, o SGIFR; e
- A criação da AGIF em 2017 e a decisão de ser confiado à FA, o comando e gestão dos meios aéreos de combate a incêndios florestais, por meios próprios do Estado ou outros que sejam sazonalmente necessários. Desde então, muita tem sido a legislação reguladora desta profunda transformação.

As mudanças em curso e a inexistência desta capacidade na FA, justifica, naturalmente, a elaboração deste estudo, que pretende criar um modelo de edificação da capacidade de CIR com meios próprios permanentes do Estado na FA.

Este estudo adotou um desenho de pesquisa tipo “estudo de caso”, utilizou um raciocínio do tipo indutivo e uma estratégia de investigação baseada numa análise qualitativa. Os dados foram obtidos através de nove entrevistas semiestruturadas, feitas a quadros intermédios e de topo da FA e da ANEPC, e, através de pesquisa e análise de legislação, regulamentação e acervo militar, nacional e da NATO.

O objeto de estudo, *Edificação da capacidade de CIR com meios aéreos próprios na Força Aérea*, foi delimitado: no tempo entre 2011 e a atualidade, acrescido de uma visão prospetiva de médio prazo; no espaço ao Território Nacional e à FA e por último no conteúdo à avaliação de todo o percurso até à edificação da capacidade de CIR, com eficácia e eficiência. Este objeto de estudo originou uma QC “Como edificar a capacidade de CIR na FA?” e duas QD completamente independentes “Que relações devem ser estabelecidas entre a FA e a ANEPC para que a primeira possa exercer o comando e gestão dos meios aéreos de CIR com eficácia e eficiência?” e “Quais são as ações necessárias para a edificação da capacidade própria da FA para a missão de CIR?”, alicerçadas em dois OE.

Este estudo, no âmbito do OE1 “Analisar as relações de comando e as responsabilidades de gestão dos meios aéreos de CIR, a estabelecer entre a FA e a ANEPC”, começou por fazer um enquadramento legal e normativo das FFAA e ANEPC, quanto a esta tipologia de missões.

Seguidamente, estabeleceu as responsabilidades no que à gestão dos meios aéreos diz respeito. Enfatizou a responsabilidade da ANEPC, em coordenação com a FA, para a atempada definição do dispositivo para o ano seguinte, habilitando esta última a elaborar os contratos dos meios locados de forma eficiente, evitando, sempre que possível, a adjudicação direta. Desta gestão centralizada dos meios, sobressaiu também a necessidade de a FA ter criado um gabinete próprio para o efeito e de necessitar de fortalecer o seu sistema de C2 com a integração de um *Fusion Center*, de um sistema integrado de comunicações e de GPST em todos os meios aéreos.

Quanto aos níveis de C2, através dos normativos militares e das entrevistas, foi possível identificar, de forma consensual, quais as delegações de autoridade possíveis nos diversos níveis de comando: estratégico, operacional e tático. De realçar que apenas os UAS configuram uma pequena diferença quanto aos meios tripulados, locados ou não, sendo que não existe qualquer tipo de delegação de autoridade na ANEPC. Quanto aos restantes meios, o CA detém o TACOM de todos os meios, independentemente do seu ponto de aplicação ser em CMA localizados em UB ou não, delegando o TACON na ANEPC, mais concretamente ao nível do CODIS ou do CONEPC, dependendo das tipologias.

Também foram identificadas as coordenações que deverão existir de forma permanente e aos mais diversos níveis hierárquicos entre a FA e a ANEPC.

No que respeita ao OE2 “Identificar e descrever as ações necessárias para a edificação da capacidade de CIR na FA”, dando cumprimento à RCM n.º 139/2018, de 23 de outubro, deve a FA elaborar uma proposta de meios aéreos próprios e permanentes a adquirir para operações de proteção civil, designadamente para CIR, que contemple tipologia e quantitativo.

À luz da proposta de RCM elaborada pela FA, numa perspetiva de eficácia e eficiência, em que se pretende integrar a problemática em estudo num quadro mais amplo de proteção civil, caracterizado por MIP e de apoio e emergência, cumulativamente às missões militares, ou seja, numa perspetiva de duplo-uso, deve a FA adquirir doze HEBL, seis HEBM/P, dez AVBM, três AVBP e quatro UAS Classe II complementares aos 12 UAS Classe I.

Com vista à obtenção dos meios atrás descritos, e por forma a dar resposta à QD2, este estudo fez um levantamento de todos os recursos necessários à edificação das capacidades, seguindo os vetores DOTMLPII.

Em resposta à QC, é proposto um modelo, que tem como base o ano de entrega dos primeiros meios e tem uma duração previsível de quatro anos, pressupondo, no entanto, condições de partida, algumas delas muito burocráticas e exógenas à FA e por isso difíceis de contabilizar, como sejam, garantias de financiamento, definição dos requisitos e elaboração e adjudicação dos concursos (duração previsível de cerca de dois anos).

O modelo divide-se em três fases, que embora distintas em termos de conceito, não estão vincadamente separadas no tempo e por isso determinadas ações correm em simultâneo.

Na Fase I, que envolve processos de preparação e planeamento, sobressai a continuação da elaboração e acompanhamento dos contratos dos meios aéreos locados, construção/adaptação de infraestruturas, acompanhamento da fabricação dos meios e financiamento para pagamento faseado. Nesta fase, antes do IOC, terá de ser criada doutrina de operação e emprego. As renovações dos contratos devem estar sincronizadas com a receção dos meios próprios,

evitando sobreposições desnecessárias, contribuindo assim para uma maior eficiência.

A Fase II é inteiramente dedicada à edificação das capacidades, no que respeita aos recursos humanos e meios aéreos. Começa por calendarizar o recrutamento, formação nas várias especialidades, qualificação dos vários especialistas para as diversas finalidades e culmina na concretização do IOC das várias capacidades erigidas. Nesta fase, foi claramente identificada a falta de recursos humanos e a incapacidade de formação interna, especialmente de pilotos, obrigando a recorrer ao *outsourcing* para esta fase de implementação da capacidade. Complementar, e essencial, encontra-se também o desenvolvimento da capacidade de C2 com integração de um sistema de comunicações, complementado com a criação de um *Fusion Center*.

A Fase III, com uma vertente mais operacional, centra-se no acumular de experiência na missão de CIR, a partir do IOC, com a ajuda de exercícios e intercâmbios, até atingir o FOC, altura em que já se terá atingido a plenitude dos recursos, humanos e materiais.

Assim, com a apresentação deste modelo, ficam caracterizadas e calendarizadas as diversas etapas à edificação da capacidade definida, em resposta à QC, que se espera venha a contribuir com eficácia e eficiência para esta nova missão de CIR. Ficou também evidenciado o enorme desafio que constitui a edificação destas capacidades, especialmente devido a alguns fatores exógenos à FA, como sejam o financiamento e a capacidade para recrutar, formar, qualificar e reter os recursos humanos necessários, dada a morosidade de uns e complexidade de outros.

Como **contributo para o conhecimento**, este estudo pelo facto de ser atual e inovador, por um lado coligiu toda a informação pertinente mais recente e por outro criou um modelo de implementação das várias capacidades, podendo servir de documento orientador para o próprio Ramo. Este estudo enfatiza, de forma evidente, a certeza de que as decisões urgem aos mais diversos níveis, começando pela Tutela e culminando na FA, face à morosidade e complexidade das etapas subsequentes.

Uma das **limitações** encontradas na elaboração deste estudo deve-se ao facto de ser uma missão nova e por esse motivo, não existir acervo bibliográfico de dimensão relevante. Outra limitação encontrada, tem que ver com as rápidas e permanentes evoluções que esta temática tem induzido, especialmente, recentemente, e que obrigou a constantes adaptações.

Como possibilidade de **estudos futuros**, devido à importância dos recursos humanos devidamente qualificados para esta missão específica e à complexidade de que se reveste a problemática do recrutamento e formação de pessoal, sugere-se um estudo subsequente, focado na implementação e sustentação a médio e longo prazo desta capacidade, seja através de contratos, seja para ingresso no quadro permanente. Sugere-se, ainda, outro estudo em que seja feita uma análise financeira, que permita identificar fontes e modalidades de financiamento para fazer face ao modelo proposto, para todo o ciclo de vida, até à fase de alienação.

Building capabilities that are both fit for purpose and provide lasting value require deep strategic foresight, research and an understanding of the future operating environment.

Allied Command Transformation (2020)

Referências bibliográficas

- Academia da Força Aérea. (2020). Projetos I&D em Curso. [Página online]. Retirado de <https://www.academiafa.edu.pt/p-545-em-curso>
- Allied Command Transformation. (2020). Activities – Capability Development and Defence Planning. [Página online]. Retirado de <https://www.act.nato.int/activities/allied-command-transformations-innovation/capability-development-and-defence-planning>
- Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil. (2020). *Diretiva Operacional Nacional nº 2 - DECIR. Dispositivo Especial de Combate a Incêndios Rurais*. Lisboa: Autor.
- Borrego, J. M. N. (2020, 12 de maio). *Audiência do General Chefe do Estado-Maior da Força Aérea na Comissão de Defesa Nacional da Assembleia da República*. AR TV. Lisboa.
- Bryman, A. (2012). *Social Research Methods* (4th Edition). Oxford: Oxford University Press.
- Comando Aéreo. (2019a). *Relatório da avaliação operacional da utilização de UAS para vigilância de incêndios florestais*. Lisboa: Centro de Operações Aéreas.
- Comando Aéreo. (2019b). *Conceito de Operações – CA/UAS – Fogos 2019 – Lousã*. Lisboa: Autor.
- Comissão Técnica Independente. (2018). *Relatório da Avaliação dos incêndios ocorridos entre 14 e 16 de outubro de 2017 em Portugal Continental*. Retirado de <https://www.parlamento.pt/Documents/2018/Marco/RelatorioCTI190318N.pdf>
- Conselho de Chefes de Estado-Maior. (2014a). *Conceito Estratégico Militar* (Aprovado pelo MDN em 22 de julho de 2014 e confirmado em Conselho Superior de Defesa Nacional de 30 de julho de 2014). Lisboa: Autor.
- Conselho de Chefes de Estado-Maior. (2014b). *Missões das Forças Armadas* (Aprovado em Conselho Superior de Defesa Nacional de 30 de julho de 2014). Lisboa: Autor.
- Creswell, J. (2007). *Qualitative Inquiry & Research Design – Choosing Among Five Approaches* (2nd Edition). Lincoln: University of Nebraska.
- Decreto-Lei n.º 109/2007, de 13 de abril (2007). *Cria a Empresa de Meios Aéreos S.A.* Diário da República, 1.ª Série, 73, 2349-2354. Lisboa: Ministério da Administração Interna.
- Decreto-Lei n.º 184/2014, de 29 de dezembro (2014). *Aprova a Lei Orgânica do Estado-Maior-General das Forças Armadas*. Diário da República, 1.ª série, 250, 6382-6397. Lisboa: Assembleia da República.
- Decreto-Lei n.º 45/2019, de 1 de abril (2019). *Aprova a Lei Orgânica da ANEPC*. Diário da República, 1.ª série, 64, 1798-1808. Lisboa: Assembleia da República.
- Despacho n.º 10963/2017, de 5 de dezembro (2017). *Cria o grupo de trabalho com o objetivo de estudar, propor e desenvolver as soluções que decorrem do n.º 12 do I. B) da Resolução do Conselho de Ministros n.º 157-A/2017, de 27 de outubro*. Diário da República, 2.ª Série, 239, 28015-28016. Lisboa: Gabinetes dos Ministros da Defesa Nacional e da Administração Interna.
- Despacho n.º 53/CEMFA/2018, de 8 de novembro (2018). *Constituição do Gabinete Coordenador de Missão no Âmbito dos Incêndios Rurais*. Lisboa: Chefe do Estado-Maior da Força Aérea.
- Direção de Instrução. (2011a). *Pdinst 144-22 Programa do curso de formação de oficiais rc pilotos - componente teórica*. Lisboa: Força Aérea.
- Direção de Instrução. (2011b). *Pdinst 144-28 Programa do curso de pilotagem de fase básica e avançada em helicópteros*. Lisboa: Força Aérea.

- Direção de Instrução. (2013). *Pdinst 144-26 (b) Programa do curso da fase elementar e básica em avião (epsilon)*. Lisboa: Força Aérea.
- Direção de Instrução. (2014). *Pdinst 144-20 Programa do curso da fase elementar em “unmanned aircraft systems” (classe i-antex-x02-alfa)*. Lisboa: Força Aérea.
- Direção de Instrução. (2015). *Pdinst 144-15 Programa do curso de operador de unmanned aircraft system (UAS Classe I)*. Lisboa: Força Aérea.
- Direção de Instrução. (2018a). *Pdinst 141-12 Programa da fase de formação comum do curso de formação de praças do regime de contrato*. Lisboa: Força Aérea.
- Direção de Instrução. (2018b). *Pdinst 144-9 (d) Programa do curso de formação básica*. Lisboa: Força Aérea.
- Direção de Instrução. (2019a). *PdinstT 144-104 (B) Programa do curso de formação de sargentos do regime de contrato MMA*. Lisboa: Força Aérea.
- Direção de Instrução. (2019b). *Pdinst 144-106 (B) Programa do curso de formação de sargentos do regime de contrato MELIAV*. Lisboa: Força Aérea.
- Direção de Instrução. (2019c). *Pdinst 144-66 (E) Programa do curso de formação de praças do regime de contrato MMA*. Lisboa: Força Aérea.
- Diretiva n.º 02/CEMFA/2014, de 25 de fevereiro (2014). *Módulos de pessoal para operação e manutenção dos sistemas de armas*. Lisboa: Chefe do Estado-Maior da Força Aérea.
- Diretiva n.º 11/CEMFA/19, de 31 de julho. (2019). *Avaliação Operacional da Utilização de UAS para Vigilância de Incêndios Florestais*. Lisboa: Chefe do Estado-Maior da Força Aérea.
- Diretiva Operacional n.º 04/CEMGFA/02-ALT 1/2008, de 14 de fevereiro (2008). *Exercício do Comando e Controlo no Âmbito do Emprego Operacional das Forças Armadas*. Lisboa: Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas.
- Diretiva Operacional n.º 02-DECIR/2020, de 30 de abril (2020). *Dispositivo Especial de Combate a Incêndios Rurais 2020*. Lisboa: ANEPC
- European Commission. (2018). JRC Technical Report Forest Fires in Europe, Middle East and North Africa 2018. [Página online] Retirado de <https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/forest-fires-europe-middle-east-and-north-africa-2018>
- Força Aérea. (2011). *Estudo Sobre Participação da Força Aérea no Combate a Incêndios*. Lisboa: Estado-Maior da Força Aérea.
- Força Aérea (2013). *MFA 500-12 Visão Estratégica para Sistemas de Aeronaves Não Tripuladas*. Lisboa: Autor.
- Força Aérea (2017). *A Força Aérea no Combate aos Incêndios Florestais*. Lisboa: Autor.
- Goldfein, D. (2017). *Enhancing Multi-domain Command and Control. Tying It All Together*. Washington, USA. Retirado de <https://www.armyupress.army.mil/Portals/7/online-publications/documents/Enhancing-Multi-domain-Command-and-Control.pdf>
- Governo de Portugal. (2013). *Conceito Estratégico de Defesa Nacional*. Lisboa: Autor.
- Governo de Portugal. (2015). *Meios Aéreos empregues em Missões de Interesse Público (MAMIP)*. Lisboa: Autor.
- Grupo para o Acompanhamento da Implementação. (2019). *Proposta de dispositivo de meios aéreos próprios e permanentes do Estado para operações de proteção civil*. Lisboa: Autor.

- Instituto Universitário Militar. (2018). *NEP/INV - 001(O) - Trabalhos de investigação*. Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- Instituto Universitário Militar. (2020). *NEP/INV - 003(A1) - Estrutura e regras de citação e referenciação de trabalhos escritos a realizar no Instituto Universitário Militar*. Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de agosto (2005). *VII Revisão Constitucional*. Diário da República, 1.ª Série, 155, 4642-4686. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei Orgânica n.º 5/2014, de 29 de agosto (2014). *Procede à primeira alteração à Lei de Defesa Nacional, aprovada pela Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de julho*. Diário da República, 1.ª série, 166, 4545-4557. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei Orgânica n.º 6/2014, de 1 de setembro (2014). *Procede à primeira alteração à Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas, aprovada pela Lei Orgânica n.º 1-A/2009 de 7 de julho*. Diário da República, 1.ª Série, 167, 4597-4611. Lisboa: Assembleia da República.
- Lusa. (2017, 3). 2017/Incêndios: Mais de 100 mortos no pior ano de fogos em Portugal. Retirado de <https://www.tsf.pt/lusa/interior/2017incendios-mais-de-100-mortos-no-pior-ano-de-fogos-em-portugal-8961300.html>
- Ministry of Defence. (2017). Joint Doctrine Publication 0-30.2 Unmanned Aircraft Systems. [Página online]. Retirado de https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/673940/doctrine_uk_uas_jdp_0_30_2.pdf
- North Atlantic Treaty Organization. (2019). *Allied Joint Doctrine for the Conduct of Operations AJP-3* (Edition C Version 1). Bruxelas: NATO Standardization Office.
- Nunes, P. (2017). Gestão. Retirado de <https://knoow.net/cienceconempr/gestao/gestao/>
- Observatório Técnico Independente. (2019a). *Estudo Técnico - A valorização da primeira intervenção no combate a incêndios rurais*. Lisboa: Assembleia da República.
- Observatório Técnico Independente. (2019b). *Nota Informativa N.º 05/2019 - Análise ao dispositivo de combate aos incêndios rurais 2019*. Lisboa: Assembleia da República.
- Pereira, J. (2019). *O poder aéreo no conceito de multi-domain operations – Visão prospetiva*. (Trabalho de investigação individual do Curso de Promoção a Oficial General). Instituto Universitário Militar. Lisboa.
- Porto Editora. (n.d.). Dicionário. [Página online]. Retirado a 6 de dezembro, 2019, de <https://www.infopedia.pt/dicionarios/lingua-portuguesa/própria>
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 157-A/2017, de 27 de outubro (2017). *Reforma do modelo de prevenção e combate a incêndios rurais*. Diário da República, 1.ª Série, 208, 5818-(2)-5818-(5). Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 20/2018, de 1 de março (2018). *Diretiva Única de Prevenção e Combate*. Diário da República, 1.ª Série, 43, 1132-1141. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 139/2018, de 4 de outubro (2018). *Cria um Grupo para o acompanhamento da implementação da reforma do modelo de comando e gestão centralizados dos meios aéreos*. Diário da República, 1.ª Série, 204, 5059-5060. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 8/2019, de 10 de janeiro (2019). *Autoriza a Força Aérea a realizar despesa com a locação de meios aéreos*. Diário da República, 1.ª Série, 7, 95-97. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 38-A/2020, de 18 de maio (2020). *Autoriza a Força Aérea a realizar despesa com a aquisição de sistemas aéreos não tripulados para vigilância aérea no âmbito do Dispositivo Especial de Combate a Incêndios Rurais*. Diário da República, 1.ª Série, 96, 30(2)-30(3). Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.

Santos, L.A.B., & Lima, J.M.M. (Coords.) (2019). *Orientações metodológicas para a elaboração de trabalhos de investigação (2.ª ed., revista e atualizada)*. Cadernos do IUM, 8. Lisboa: Instituto Universitário Militar.

BUILDING AN AERIAL FIREFIGHTING CAPABILITY IN THE PORTUGUESE AIR FORCE¹

EDIFICAÇÃO DA CAPACIDADE DE COMBATE A INCÊNDIOS RURAIS NA FORÇA AÉREA

Fernando Manuel Lourenço da Costa

Colonel (Pilot) in the Portuguese Air Force
Assistant to the Air Commander
Air Command – 1500-589 Lisbon
fmcosta@emfa.pt

João Filipe Bernardo Pereira

Brigadier General (Pilot) in the Portuguese Air Force
Commander of the Azores Air Zone
Lajes Air Base – 9760-307 Praia da Vitória
jfbpereira@emfa.pt

Abstract

The great fires of 2017 triggered a change to the Integrated Rural Fire Management System and led to a reform based on three pillars, one of which, professionalization and training, will require greater involvement from the Armed Forces. The Air Force is tasked with the centralised command and management of the country's aerial firefighting capabilities, both state-owned and others that may be required on a seasonal basis. The object of study is the process of building a state-owned aerial firefighting capability in the Air Force. To that end, the study will review the literature and legislation on the topic and conduct interviews with Air Force personnel and with personnel from the National Emergency and Civil Protection Authority. The study uses an inductive reasoning methodology supported by a qualitative research strategy and a case study research design. The result is a capability building model with three phases that will enable the implementation of a permanent aerial firefighting capability in the medium term; however, some factors outside the Air Force's control, such as funding, recruitment and training, may prove the most difficult to mitigate.

Keywords: Firefighting, State-owned aerial capability, Forest fires, Rural fires, Air Force, Military capability.

How to cite this article: Costa, F. M. L., & Pereira, J. F. B. (2020). Building an Aerial Firefighting Capability in the Portuguese Air Force. *Revista de Ciências Militares [Portuguese Journal of Military Sciences]*, November, VIII(2), 203-234. Retrieved from https://www.ium.pt/?page_id=5714

¹ Article adapted from the individual research work carried out in the 2019 / 2020 General Officers Course. The defence took place in July 2020 at the Military University Institute.

Resumo

Os grandes incêndios de 2017 foram um catalisador à mudança no sistema de gestão integrada dos fogos rurais, originando uma reforma assente em três pilares, sendo um deles o da profissionalização e capacitação, onde se exige maior envolvimento das Forças Armadas. Nesta vertente, é confiado à Força Aérea o comando e gestão centralizados dos meios aéreos de combate a incêndios florestais, por meios próprios do Estado ou outros que sejam sazonalmente necessários. Assim, definiu-se como objeto de estudo da presente investigação, a edificação da capacidade de combate a incêndios rurais com meios próprios do Estado na Força Aérea, tendo por base a análise documental, legislação e entrevistas a militares do Ramo e a entidades da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil. Segue uma metodologia de emprego de raciocínio indutivo, assente numa investigação qualitativa e com um desenho de pesquisa de estudo de caso. O resultado é um modelo de edificação de capacidades, constituído por três fases e que permite implementar a capacidade própria permanente de combate a incêndios com meios aéreos, a médio prazo, sublinhando-se que alguns dos fatores exógenos ao Ramo, serão os que se perspetivam mais difíceis de mitigar, como sejam, financiamento, recrutamento e formação.

Palavras-chave: *Combate a incêndios, Meios aéreos próprios, Incêndios florestais, Incêndios rurais, Força Aérea, Capacidade militar.*

1. Introduction

In 2017, Portugal's worst year in terms of forest fires, there were over 100 deaths and 500 thousand hectares of forest area were burned. The dates 17 June and 15 October in particular will remain in the public memory.

Lusa (2017)

That year, Portugal was the European country that recorded the largest number of fires and the third country with the largest burned area, only falling behind Croatia and Italy (European Commission, 2018, p.11).

The recurring scourge of rural fires was particularly severe in 2017, with the large fires in June and October leading to a new climate of apprehension, a sense of helplessness and a renewed awareness of the weaknesses of our social organization (Independent Technical Committee [CTI], 2018, p.7) both due to the number of human lives lost and to the scale and quantity of the damages to infrastructure and property.

In light of this, after the report by the CTI (the committee appointed by the Portuguese Parliament and created by Law No. 49-A/2017 of 10 July), the Presidency of the Council of Ministers issued Council of Ministers Resolution (CMR) No. 157-A/2017 of 27 October laying down the provisions to implement the Integrated Rural Fire Management System (SGIFR) by creating the Agency for Integrated Rural Fire Management (AGIF).

One of the changes to the implemented model will require greater involvement from the Armed Forces (A AFF), who are tasked with providing emergency military assistance, creating a logistic support system, conducting patrols, carrying out prevention initiatives,

participating in mop-up and rekindling detection operations, and providing post-disaster support to the population. Furthermore, the Portuguese Air Force (PoAF) is responsible for the centralised command and management of state-owned aerial firefighting capabilities or others that may be required on a seasonal basis (CMR No. 157-A/2017 of 27 October).

At this time, the PoAF does not have a Rural Fire Fighting (RFF) capability. However, it has a long history of cooperation with the Ministry of Internal Administration (MAI), whenever called upon to do so (PoAF, 2011, p.2).

As the “Air” has been the PoAF’s natural domain since its inception, this Branch is in a privileged position to cooperate with other public agencies to accomplish its assigned task of commanding and managing the State’s aerial capabilities and others that may be temporarily allocated to RFF efforts, in an efficient and effective manner, placing all its knowledge, expertise and experience at the service of Portugal and the Portuguese people (PoAF, 2017, p.4).

Therefore, to fulfill its assigned mission of serving the population, the PoAF must find a practical solution to build this capability that accounts for the national reality. As resources are limited, these capabilities must allow for “dual-use”, which will require optimising existing partnerships to create a streamlined, multipurpose and compatible system (Portuguese Government, 2015, p.1).

Therefore, this study is relevant because it addresses the need to build this capability to comply with the policy directives while bearing in mind the current context (2020).

In light of the strategic, political and military requirements, the PoAF’s current capabilities, and potential external limitations, the PoAF will have to build a permanent RFF capability.

As this study aims to *Build an RFF capability in the Air Force*, it will not address the other AAF missions. The study is delimited (Santos & Lima, 2019):

- In terms of time, to the period from 2011-2020, in addition to a future period of four to six years (medium-term prediction);
- In terms of space, to the Portuguese territory and the PoAF; and
- In terms of content, to building an RFF capability effectively and efficiently based on the device defined by the National Emergency and Civil Protection Authority (ANEPC) and the ministry directives that outline the PoAF’s responsibilities. Therefore, no foreign cases will be analysed. Furthermore, this study will not cover surveillance activities that do not fall into the scope of RFF.

According to the principles advanced by Creswell (2007, p.103), the object of study defines the research approach and is an essential part of any qualitative study. Therefore, it must be carefully constructed and defined in a clear and concise manner. To improve the clarity, feasibility and relevance of this study and to guide, delimit and systematise the investigation, a General Objective (GO), Specific Objectives (SO) and Research Question (RQ) were defined and outlined in Table 1.

Table 1 – Objectives and Research Question

GO
To propose a model to build a RFF capability in the PoAF.
SO1
To analyse the command structure and the PoAF and ANEPC agencies responsible for managing the aerial RFF capability.
SO2
Identificar e descrever as ações necessárias para a edificação da capacidade de CIR na FA.
RQ
How can a RFF capability be built in the PoAF?

2. Theoretical and Conceptual Framework

2.1. Literature review

It can be said that managing a state-owned aerial RFF capability is a new area of operation for the PoAF. The PoAF was involved in firefighting operations until the 1990s, both with rotary wing aircraft and with a large fixed wing aircraft, the C-130H equipped with the Modular Airborne Fire Fighting System (MAFFS), in addition to aircraft leased from the private sector. However, this period does not fall within the time frame of this study. Since then, this collaboration has been drastically reduced (Figure 1) due to lack of requests, and the PoAF has only conducted assessment and coordination missions with a SUDAVIATION-SE 3160 ALOUETTE III (ALIII) helicopter (PoAF, 2011, p.2).

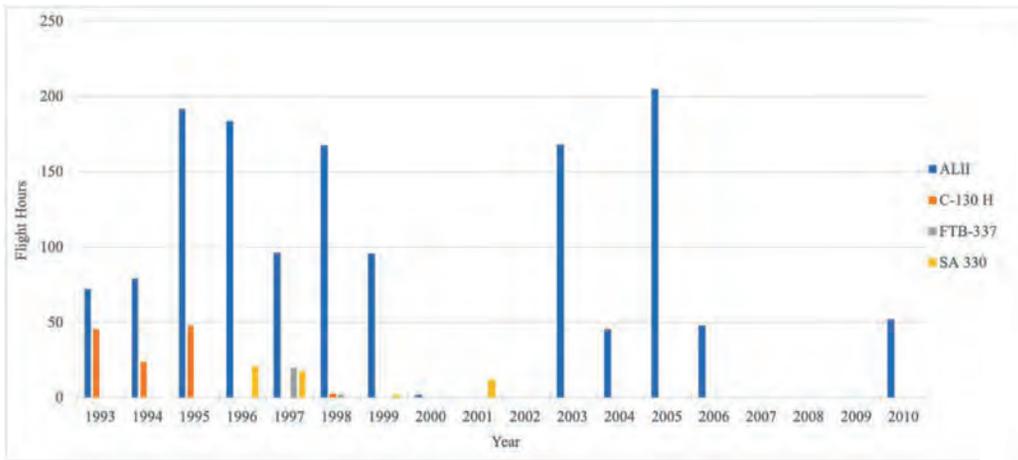


Figure 1 – Firefighting operations with PoAF capabilities until 2010
Source: Adapted from PoAF (2011, p.2).

The almost total interruption of this type of mission and the ministerial directives and guidelines (Ministry of National Defence [MDN] and MAI) tasking the PoAF with building this capability, which discourage approaches that involve adapting foreign models, justify the need for this study.

The study begins by reviewing the national legislation and military regulations that underpin this type of mission, after which it will explain the concept's evolution, management models and the Portuguese *modus operandi*, which have undergone profound changes since 2011, when the PoAF effectively ceased to have a RFF capability (PoAF, 2011, p.4).

The extinction of the *Empresa de Meios Aéreos, S. A.* (EMA²) in 2014 and the subsequent transfer of all state-owned capabilities to the National Civil Protection Authority (ANPC³); the creation, in 2015, of a Working Group (WG) tasked with finding a solution to increase the involvement of the PoAF; and, finally, the devastating fires of 2017 led to profound changes to the management and operation models when the new SGIFR was implemented.

During the literature review, the four structuring concepts presented in Table 2 were identified to help define the state-of-the-art (Bryman, 2012, p.98).

Table 2 – Key concepts

RFF	Organized, incisive and robust response involving the mobilisation of appropriate or reinforced capabilities to extinguish forest or agricultural fires in rural areas and prevent reignitions (adapted from CMR No. 20/18 of 1 March). Aerial firefighting capabilities include all aviation resources used in two types of attack: Initial Attack (ATI) and Extended Attack (ATA) (ANEPC, 2020, p.17).
Command	The authority vested in an individual of the armed forces for the direction, coordination and control of military forces. It is the process by which a commander motivates subordinates to behave in a specific way when faced with a specific action (North Atlantic Treaty Organization [NATO], 2019, pp.1-34).
Management	The process of "...optimising how organizations work through rational decision making, using collected and processed data and relevant information to develop the organization and meet the interests of all employees and owners, as well as the needs and interests of its stakeholders or the general public" (Nunes, 2017). Nunes (2017) states that "according to the classic concept initially developed by Henry Fayol, managers are responsible for conducting planning, organization, leadership and control activities to accomplish the organizational goals".
State-owned Capability	(Military) capability - A set of elements that are harmoniously articulated and complementary, which are used to accomplish a set of operational tasks or effects. These elements include Doctrine, Organization, Training, Equipment, Leadership, Personnel, Facilities and Interoperability (DOTMLPFI) (Council of Chiefs of Staff), 2014a, p.38). State-owned – "which belongs exclusively to someone ... (plural) goods or property belonging to the State" (Porto Editora, n.d.).

2.2. Analysis Model

Table 3 presents the analysis model that guided this investigation.

² The Aerial Capabilities Company was established by Decree-Law No. 109/2007 of 13 April to manage the state-owned aerial capabilities assigned to fighting forest fires and other civil protection and rescue operations. This company had the exclusive right to contract any private capabilities that may be required.

³ The former designation of the ANEPC.

Table 3 – Analysis model

General Objective	To propose a model to build an aerial RFF capability.				
Specific Objectives	Research Question	How can a RFF capability be built in the PoAF?			
	Subsidiary Questions	Concepts	Dimensions	Indicators	Data collection
<p>SO1 To analyse the command structure and the RFF management responsibilities to be established between PoAF and ANEPC.</p>	<p>SQ1 What linkages should be established between the PoAF and the ANEPC to ensure that the former can command and manage the RFF capability effectively and efficiently?</p>	<p>Management Command RFF</p>	<p>Legal Passive phase Active phase</p>	<p>Legislation ANEPC regulations Military regulations Contracts Directives Device Financing Leased capabilities State-owned capabilities Protocols Air Command (AC) ANEPC commands Air Operations Centre (AOC) Air Units (AU) Air Capabilities Centres (ACC) Contracts Leased aerial capabilities State-owned aerial capabilities</p>	<p>National legislation Regulations Interviews</p>
<p>SO2 To identify and describe the actions that must be taken to build a RFF capability in the PoAF.</p>	<p>SQ2 What actions must be taken to build the PoAF's RFF capability?</p>	<p>State-owned capability RFF</p>	<p>PoAF genetics Resources Qualifications</p>	<p>Credibility Doctrine Effectiveness Efficiency Leadership Organization Prestige Interagency linkages Financing Fusion Centre Facilities Interoperability Material resources Integrated communications system Financing Outsourcing Personnel Training</p>	<p>NATO EMFA Interviews</p>

3. Methodology and Method

3.1. Methodology

This study uses an inductive reasoning methodology (which begins by analysing specific facts to draw generalisations) (Santos & Lima, 2019, p.18), a qualitative research strategy based on semi-structured interviews with military experts from the PoAF and with MAI officials, and a case study research design. This process aimed to answer the RQ with objectivity and rigor: What? Who? When? How?

3.2. Method

3.2.1. Participants and Procedure

Participants. The study sample consists of nine participants divided into two groups. The first group comprises six middle and senior managers from the PoAF who hold or have recently held positions that deal directly with the topic under analysis. The second group consists of three participants. Two are middle and senior managers from the ANEPC and the other is a member of the Portuguese Parliament's Independent Technical Observatory (OTI) and was National Operational Commander of the ANPC (and thus has profound knowledge of the topic).

Procedure. During the first phase, several exploratory interviews were conducted. Having defined the scripts and identified potential interviewees, the latter were contacted (by email or telephone) to inquire about their availability for a face-to-face interview. The interviews were conducted by email whenever it was not possible to do so in person. The interview script was sent by email to give interviewees the opportunity to review the questions beforehand. The interview questions were considered relevant and timely and there were no reservations regarding their publication. The full transcripts of the interviews, as well as the answers sent by email, are in the author's personal file.

3.2.2. Data Collection Instruments

Two semi-structured interview scripts were built, one for each of the groups described above. Four of the nine interviews were conducted face-to-face and recorded, transcribed and validated by interviewees. The remaining five interviews were conducted by email whenever there were scheduling issues and, later, due to the security measures implemented to manage the country's epidemiological situation. A literature review was conducted to complement the study, during which several military and ANEPC archives and an extensive legal framework were consulted.

3.2.3. Data Processing Techniques

To answer SQ1 and SQ2, and to complement the content analysis of the documents consulted in the literature review, a qualitative analysis was carried out by cross-referencing the key ideas discussed in the interview matrix and the dimensions and indicators in the conceptual framework, making it possible to identify trends.

4. Data Presentation and Discussion of Results

4.1. Linkages between the Portuguese Air Force and the National Emergency and Civil Protection Authority and their respective responsibilities.

4.1.1. Legal framework

To meet the State's need for an aerial capability that enables it to cooperate in Civil Support missions and in tasks related to the fulfilment of basic needs and the improvement of people's quality of life, this study will analyse the national laws and military regulations that regulate

this type of mission. Since the drafting of the first Constitution of the Portuguese Republic, one of the assigned tasks of the AAFF is to collaborate in civil support missions, currently known as Public Interest Missions (PIM). Tables 4 and 5 contain the relevant national laws, military regulations and ANEPC regulations, as well as a brief summary of all relevant contents that address the AAFF's role in civil support missions.

Table 4 – National laws

Regulatory document	Content
Constitution of the Portuguese Republic	Article 275(6) (Armed Forces) states that the Armed Forces may be called upon to cooperate in civil defence missions and in tasks concerning the fulfillment of basic needs and the improvement of people's quality of life (Constitutional Law No. 1/2005 of 12 August).
National Defence Law	Article 24(1)(f) (Armed Forces Missions) states that they may be called upon to collaborate in civil defence missions and in tasks concerning the fulfillment of basic needs and the improvement of people's quality of life (Organic Law No. 5/2014 of 29 August).
Basic Law on the Organization of the Armed Forces (LOBOFA)	Article 4(1)(f) (Armed Forces Missions) states that they may be called upon to collaborate in civil defence missions and in tasks concerning the fulfillment of basic needs and the improvement of people's quality of life. Article 6 (General organization principles) mentions the concepts of efficiency, effectiveness, rationalisation and optimisation (Organic Law No. 6/2014 of 01 September).
Reform of the system to prevent and fight rural fires	Establishes the AGIF. Chapter I, paragraph 12 tasks the PoAF with the centralised command and management of aerial firefighting capabilities, both state-owned and others that may be required on a seasonal basis (CMR No. 157-A/2017 of 21 October).
Creation of a Working Group	To study, propose and develop solutions to strengthen or build capabilities in the Air Force, among other tasks (MDN/MAI Joint Decision No. 10963/2017 of 05 December).

Table 5 – Military regulations and ANEPC regulations

Document	Content
Military Strategic Concept (MSC)	Section "C5-Support to development and well-being" of the standard force concept includes the preparation, readiness and provision of military capabilities for surveillance and firefighting operations (Council of Chiefs of Staff, 2014a, p.24).
Armed Forces Missions (MIFA)	The mission of supporting development and well-being includes firefighting activities to support and protect people and property (Council of Chiefs of Staff, 2014b, p.6).
Aerial Capabilities used in Public Interest Missions (MAMIP)	Identifies a solution that proposes a model to build a state-owned firefighting capability (Portuguese Government, 2015, pp.44-47).
Organic Law on the ANEPC	Article 32 (Aerial Capabilities) sets out the responsibilities for defining the capabilities that will integrate the Special Rural Firefighting Device (DECIR) in coordination with the PoAF (Decree-Law No. 45/2019 of 01 April).

As for the nature of these capabilities, as part of the efforts to improve the SGFIR, CMR No. 157-A/2017 of 27 October introduces a reform to the system that manages the aerial capabilities in the Special Rural Fire Fighting Device (DECIR), and tasks the PoAF with the centralised command and management of State's aerial RFF capabilities and others that may be required on a seasonal basis, including both manned and unmanned aircraft.

4.1.2. Capabilities management

The PoAF is responsible for the command and management of the State's aerial RFF capabilities and others that may be required on a seasonal basis (CMR No. 157-A/2017 of 27 October). Thus, on 08 November 2018, the Chief of Staff of the Air Force (CEMFA) issued Decision No. 53/2018, which establishes a Mission Management Office to manage Rural Fires (GCMIR) to implement the centralised management of those resources. Among other tasks, this office is responsible for managing all leasing contracts and monitoring their implementation, as defined in the Public Procurement Code. This office has expert teams who inspect the ACCs and receive the leased aircraft.

Article 32(1) of Decree-Law No. 45/2019 of 01 April states that the ANEPC is responsible for defining "the number, type, characteristics, geographic distribution, period of operation, and dispatch procedures of the capabilities in the DECIR [...], in coordination with the Air Force [...]". In addition to the multiannual planning, it is responsible for informing the PoAF, by 30 November of each year, of the device required for the following year so contracts can be celebrated in a timely manner, thus reducing the risk of having to resort to direct award procedures (CMR No. 139/2018 of 04 October).

According to A.J. Branco (face-to-face interview, 05 February 2020), the GCMIR is responsible for managing the aerial RFF capabilities. Currently, this is still done using the Operational Decision Support System (SADO) provided by the ANEPC. Therefore, there is an urgent need to implement a Command and Control System (C2) that not only includes this type of mission but manages it more effectively and efficiently. J. P. Vicente (email interview, 7 February 2020) confirms that the PoAF will accomplish this new mission more efficiently because the contracts will be reviewed, as well as more effectively in the medium term (once the C2 system is implemented, including communications and information systems).

Both J. M. Costa (face-to-face interview, 24 February 2020) and J. M. Moura (email interview, 20 March 2020) agree that the fact that PoAF will be in charge of drafting and monitoring the contracts benefits the ANEPC as it reduces its responsibility and inherent risk. Another inference that can be made is that the ANEPC can now devote more time to its other tasks.

4.1.3. Command and Control levels

Whenever there resources, forces or military units are assigned to specific missions or tasks, regardless of their type, commanders at all levels (Strategic, Operational and Tactical) have with a certain level of authority that has a direct correspondence to the categorisation used by the North Atlantic Alliance (NATO, 2019) and adopted by the AAFP (Operational Directive No. 04/ECMGFA/02-ALT1 of 14 February). Those levels are: Full Command (FULLCOM), Operational Command (OPCOM), Operational Control (OPCON), Tactical Command (TACOM), Tactical Control (TACON) and Direct Liaison Authorised (DIRLAUTH).

4.1.4. Strategic level

Pursuant to Article 6(3) of Decree-Law No. 184/2014 of 29 December, the Chief of Staff of the Armed Forces (CEMGFA) is responsible for committing the forces and capabilities of the operational component of the System of Forces (SF). This includes cooperating with security forces and agencies and collaborating in civil protection missions. Through the Joint Command for Military Operations (CCOM), it has OPCOM over those forces and capabilities, which the AAFF Branches are responsible for preparing and supporting.

However, as CMR No. 157-A/2017 of 27 October tasks the PoAF with the command and management of aerial capabilities, the CEMFA must have OPCOM over them, as in other missions specific to the PoAF, such as aerial search and rescue operations.

4.1.4.1. Operational Level

E. F. Craveiro (email interview, 9 February 2020) states that while the TACON of both state-owned and leased manned aircraft is delegated to the ANEPC, the C2 of Unmanned Aerial Systems (UAS) is not.

J.P. Vicente (op. cit.) considers that, on the one hand, any changes to the device, such as the geographical redistribution of a capability, must be coordinated and authorised by the PoAF (as defined in the current legislation), and, on the other, that operating the State's aerial capabilities requires a C2 system that is both more robust and interoperable with the ANEPC. This can only be done by creating a fusion centre that integrates the existing technology with the capabilities described above. That is, OPCON should remain with the Air Commander and TACOM should be exercised through the AOC by installing Global Positioning System Trackers (GPST) and C2 software in all aircraft to monitor flight data in real time.

A. C. Benigno (email interview, 12 March 2020) agrees that OPCON should be delegated to the ANEPC, and that the crews should hold TACON. However, Benigno adds that there are conceptual differences between the military and the civilian component. The civilian concept of OPCON is similar to the military concept of TACON, while TACON is closer to the concept of simply operating an aircraft, in which the crew makes decisions regarding safety and use but does not have C2.

4.1.4.2. Tactical Level

4.1.4.2.1. Manned Aircraft

The ANEPC is responsible for the decision to dispatch aircraft to fight rural fires, as well as for repositioning them and providing armed surveillance, always in coordination with the PoAF (Decree-Law No. 45/2019 of 01 April 2019). That is, TACON should be delegated to the ANEPC and any changes that may be required, especially changes to the device, must be closely coordinated with the PoAF.

As for the type of aircraft included in this capability, according to A. C. Benigno (op. cit.), the Commander of the National Emergency and Civil Protection Authority (CONEPC) has the authority to deploy Medium Airtankers (AVBM) (sometimes activated for ATI). The

remaining ATI capabilities are under the authority of the respective District Operations Commander (CODIS).

With regards to the location of the ACCs, E. F. Craveiro (op. cit.) states that it does not make sense for them to have different C2 levels depending on their location, even if they are located in a Base Unit (BU).

J.M. Costa (op. cit.) believes that, while it would be useful for the ANEPC to have OPCON over the aerial RFF capabilities, it may prove sufficient to delegate TACON, as all details have been defined in the contracts and protocols. However, while command is centralised, implementation is decentralised to all 18 district commands.

All interviewees agree that the ANEPC should have TACON over manned aircraft, whereas the CONEPC should keep C2 of heavy aircraft and AVBM, and the respective CODIS should hold C2 over the remaining capabilities.

4.1.4.2.2. Unmanned Aerial Systems

CMR No 8/2019 of 10 January acknowledges the importance of this capability for surveillance, firefighting and mop-up operations and authorises the PoAF to incur expenditure to build a RFF and prevention capability, which includes the use of unmanned aerial vehicles.

In 2019, the PoAF deployed a rural fire surveillance UAS to assess the operational requirements on the field, which will provide the basis for building this capability (Directive No. 11/ECMFA19 of 31 July).

Due to the specific requirements and operations concept of the air environment, the Air Commander has delegated TACOM to the AOC, specifically to the Intelligence, Surveillance and Reconnaissance Centre (CeRVI), and TACON to the UAS Mission Commander.

The ANEPC has kept an operations liaison officer to monitor and optimise the provided services, who primarily interacts with CeRVI or the AOC Liaison Officer (LOAOC) (CA, 2019a, p.9).

E. F. Craveiro (op. cit.) and J. M. Costa (op. cit.) agree that this C2 model (which does not delegate authority over the UAS to the ANEPC) has proved effective. One of the reasons for this is that these systems are not directly involved in firefighting. They are only used for surveillance and to increase situational awareness in a given area, allowing the manned aircraft to be deployed as effectively and safely as possible.

Furthermore, because it is a surveillance capability, it does not need to be at high readiness. Therefore, all interviewees agree that the PoAF should continue to have TACON over it, and that it should be activated in coordination and at the request of the ANEPC.

4.1.4.3. Coordination

Operational Directive No. 2-DECIR/2020 of 30 April provides the basis for all coordination procedures. Among other aspects, it defines the coordination mechanisms between the ANEPC and the PoAF concerning C2, dispatch procedures and use of aerial firefighting capabilities, in order to facilitate interagency coordination, regulation, cooperation and optimisation in all DECIR operations.

The Integrated Protection and Rescue Operations System (SIOPS) includes a National Operations Coordination Centre. The centre has an Operations Cell responsible for Managing Aerial Capabilities (CEGMA) with representatives from the AAFF and the PoAF has LOAOC whenever RFF operations are ongoing (Operational Directive No. 2-DECIR/2020 of 30 April).

J.M. Costa (op. cit.) and A.C. Benigno (op. cit.) both state that linkages occur at different levels in both institutions, and that these linkages are centralised in the CEGMA. This cell includes representatives from the PoAF who have all technical and operational information on the aerial capabilities, and who are crucial to ensure integration, coordination and communication between the ANEPC and the PoAF.

That is, in addition to the directives, protocols and C2 chain of command, there should be different levels of coordination on both sides to streamline the system and ensure that it is as effective and efficient as possible.

4.1.5. Brief overview and answer to SQ1

The military strategic, operational and tactical regulations were reviewed and nine interviews were conducted with experts who unanimously agreed with regards to the command, management and coordination mechanisms between the PoAF and the ANEPC. Based on this analysis, and to answer SQ1, all interagency linkages, chain of command, and C2 of the aerial RFF capability should be outlined as presented in Figure 2.

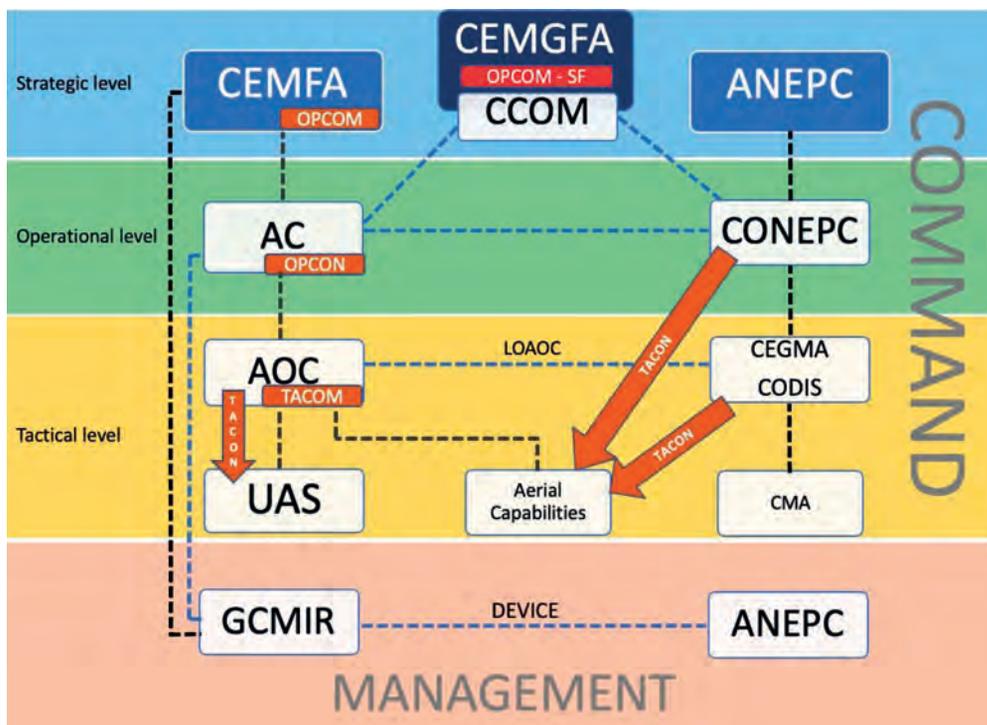


Figure 2 – C2 structure of the RFF operations conducted by the PoAF and the ANEPC

4.2. The Air Force's Firefighting Capability

Joint Decision No. 10963/2017 of 5 December 2017 issued by the National Defence and Internal Administration Ministers established a WG to study, propose and develop the process of transferring the ANEPC's permanent capabilities to the PoAF in a dual use perspective, and to prepare the future acquisition and / or leasing of fixed wing and rotary wing aircraft, both manned and unmanned.

CMR 139/2018 of 4 October established an Implementation Monitoring Group (IMG) to reform the centralised model to manage and command aerial capabilities. Paragraph 10 of this resolution states that a proposal should be elaborated to build a state-owned capability for civil defence operations, including RFF. This proposal should describe the type and quantity of resources to be acquired and identify the costs as well as possible sources of financing.

The PoAF considers that the issue of RFF should be framed within a broader civil protection framework that is mainly concerned with firefighting but that includes other tasks related to security, protection and rescue of populations and property, environmental protection and support to law enforcement (PoAF, 2017, p.3).

E. F. Craveiro (op. cit.) states that the goal is for the State to hold about 50% of all aerial RFF capabilities, which consist of helicopters for ATI, heavy aircraft for ATA and UAS for surveillance and prevention.

For P. A. Costa (email interview, 10 March 2020), these permanent capabilities should consist of all strategic RFF capabilities that are required throughout the year, while the equipment needed on a seasonal basis should be leased.

4.2.1. Device Created by the National Emergency and Civil Protection Authority

The required device consists of the distribution and use of different classes of aircraft (Table 6) according to payload capacity, which do not correspond to the military classification. These aircraft are divided into two types of RFF mission: ATI and ATA.

Table 6 – Classes of aircraft assigned to the devices since 2000

Type of aircraft	Standard capacity in lts	Aircraft assigned to the device	Installed capacity - lts
Light Helitanker (HEBL)	Up to 1,000	Ecureil AS350	900
Medium Helitanker (HEBM)	Between 1,000 and 2,500	Bell 205 and 212	1,200
Heavy Helitanker (HEBP)	Over 2,500	Kamov KA32	4,000
Light Air Tanker (AVBL)	Between 1,500 and 3,000	Dromader a)	2,200
Medium Air Tanker (AVBM)	Between 3,000 and 5,000	Airtractor FB	3,100
Heavy Air tanker (AVBP)	Over 5,000	Canadair 215	5,350

a) Descontinued since 2010

Source: OTI (2019b).

The operational effort that will be required is directly linked to the four hazard and risk assessment levels defined by the ANEPC, and is naturally linked to the seasons of the year and weather patterns. The higher the level, the more aircraft will be committed and the greater the operational effort (ANEPC, 2020, p.15).

As for the types of missions, the success of firefighting operations largely depends on ATI with light aircraft, which has an efficiency rate of about 90% (OTI, 2019a). This success rate can be achieved when these aircraft (the simplest and quickest to operate) are at high readiness, when they are stationed close to the operation sites and when fires are in still in the early phase.

To ensure a quick response and proximity to the sites, these light aircraft must be positioned strategically across a wide area, according to level of danger, as defined by the ANEPC (Figure 3).

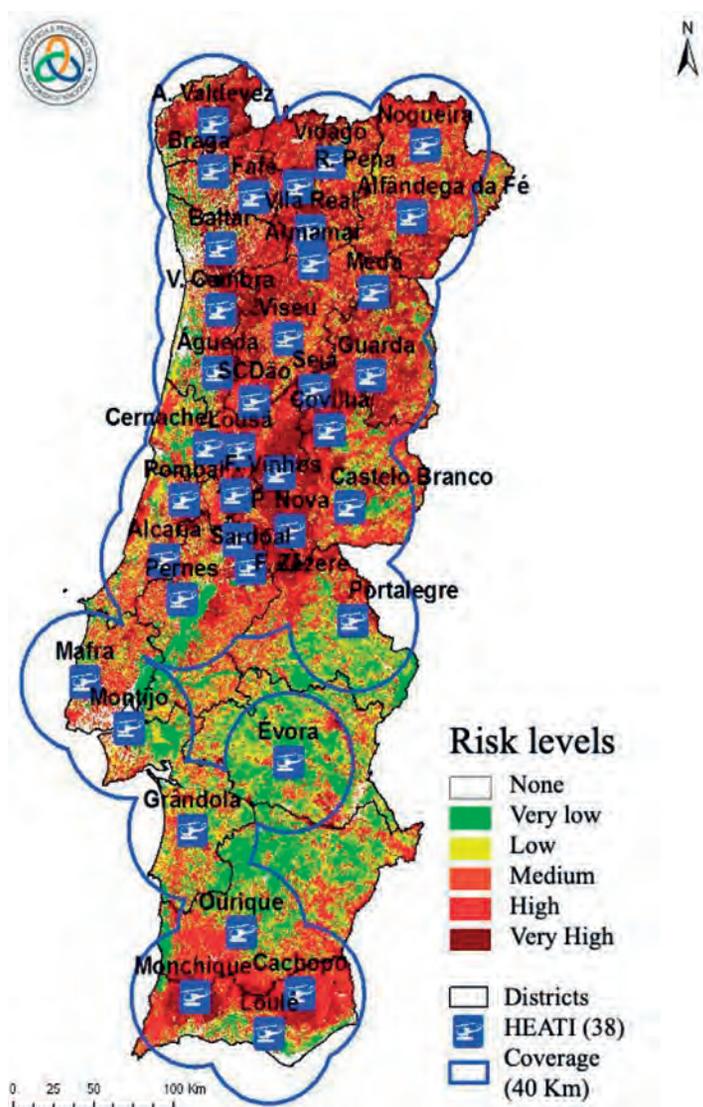


Figure 3 – Distribution and area of operation of ATI aircraft
Source: ANEPC (2020).

The aircraft used for ATA, which by definition occurs after ATI operations have failed, do not require such high readiness and proximity to the objectives. As the most relevant aspects are payload capacity, autonomy in the theatre of operations, and the effectiveness and frequency of water discharges, ATA operations are usually carried out by medium and heavy aircraft (OTI, 2019a). These aircraft have greater range and autonomy than ATI aircraft and thus require a more robust aeronautical infrastructure. Therefore, they are fewer in number and are not as dispersed throughout the territory, as defined by the ANEPC (Figure 4).

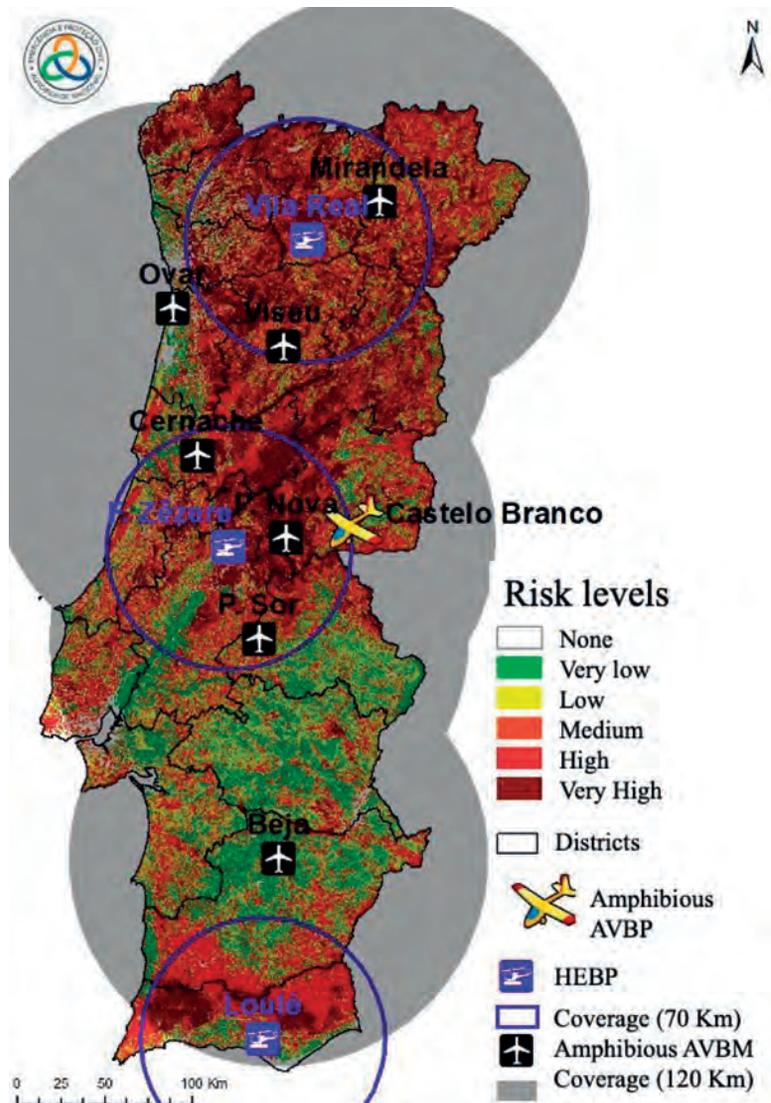


Figure 4 – Distribution and area of operation of ATA aircraft

Source: ANEPC (2020).

The ANEPC has exercised its mandate by defining the device for 2020 (outlined in Table 7), which will be complemented by three aircraft from the SF: a C-295M available on an on-call basis; an EH-101 and an AW-119 assigned to an ACC.

Table 7 – ANEPC device (2020)

CAPABILITIES	PHASES				
	01JAN-14MAY Level I	15MAY-31MAY Level II	01JUN-15OCT Levels III/IV	16OCT-31OCT Level II	01NOV-31DEC Level I
HEBL (Light Helitanker)	10	14	26	14	10
HEBM (Medium Helitanker)		12	12	12	
HEBP (Heavy Helitanker)			3		
AVBM/AVBP (Medium/heavy air tankers)	4	8	16	12	4
AVRAC (Reconnaissance, assessment and coordination aircraft)		2	2	2	
TOTAL	14	36	59	40	14

Source: ANEPC (2020).

4.2.2. The Air Force's current firefighting capability

As section 4.2.2.1. explains, at this time the PoAF's firefighting capability is limited, as it mainly relies on leased aircraft, and as such does not yet meet the State's need for a permanent, relevant capability.

The CEMFA is responsible for managing all aircraft leasing contracts through the GCMIR. Five ANEPC contracts were transferred to the PoAF (all of which have since ended), and the PoAF has already celebrated nine contracts for 2019/2022 and six for 2020/2023.

4.2.2.1. State capabilities transferred to the Air Force.

Three inoperative HEBP KAMOV 32A11BC without an active operation and maintenance contract and three ECUREUIL AS350B3 Light Helitankers (HEBL) with an operation, maintenance and continuing airworthiness management contract in force until 2023 (PoAF, 2017, p.7).

4.2.2.2. Capabilities owned by the Air Force.

Five HEBL AW-119MKII KOALA have been acquired to replace the ALIII, four of which have already been delivered. As three are currently operational, Initial Operational Capability (IOC) has been reached. Full Operational Capability (FOC) should be reached shortly after the last aircraft is delivered. After this phase, it will be possible to begin training helicopter pilots, conduct search and rescue operations along the coastline from Manoeuvres Airfield No. 1, as well as provide support to some operations, as the previous System of Arms (SA)

did. As for RFF, once FOC is reached, the limited number of available aircraft will only be sufficient for some reconnaissance, assessment and air coordination missions. In order to start building this capacity, the PoAF has asked the MDN to activate the option to purchase two additional AW-119MKII KOALA aircraft; however the request is still pending approval. An important aspect to remember is that the ATI mission will require the acquisition of a significantly larger number of light aircraft than what is currently available (cf. § 4.2.3).

As for monitoring, reconnaissance and assessment missions, the PoAF already owns aircraft equipped with sensors and state-of-the-art technology, such as real time imaging, communications and data transmission (the C-295M and the P-3 Cup+). Despite having a heavy operational cost, these capabilities are vital for decision making and for implementing RFF measures and tactics (PoAF, 2017, p.5).

While they do not constitute a separate capability, some of the surveillance missions carried out in 2019 included leased UAS to test and develop the concept, with encouraging results. The goal is to broaden the use of these platforms over the next years (CA, 2019a). However, one of the direct repercussions of the recent coronavirus pandemic has been a shortage of human resources. This has highlighted gaps that can be mitigated by using effective complementary means during the prevention, suppression and relief phases, as provided for in the integrated framework for rural fire management. As building a UAS capability was deemed quicker and less expensive, CMR No. 38-A/2020 of 18 May authorised the urgent acquisition of 12 Class I UAS⁴ for use in DECIR 2020. These aircraft are still being delivered to the PoAF, pending confirmation of compliance with the tender specifications.

4.2.3. Capabilities to be built by the Air Force

By decision of the Portuguese Government, CMR No. 139/2018 of 4 October establishes the GAI and tasks it with elaborating a proposal for the acquisition of a permanent state-owned capability, among other responsibilities. To that end, the GAI drafted and delivered a proposal and a timetable for implementing the device (GAI, 2019), which consists of a set of HEBLs for ATI operations, available year-round, medium and heavy aircraft (helicopters and fixed-wing aircraft) for ATA, and aircraft for surveillance, observation and aerial coordination, including Class II⁵ UAS. The latter will complement the 12 that are still being delivered, and will provide more autonomy, speed and altitude, which are vital characteristics in complex scenarios. Based on this report, the PoAF has submitted a proposal for a CMR to the Council of Ministers (which is still pending approval), listing the resources to be acquired, the timetable and the costs of building this capability.

Therefore, the capabilities that will be built should be those listed in the PoAF's proposal, and should be implemented gradually until FOC is reached, which will occur in four years, as shown in Figure 5 ("D" represents the year of the first delivery), thus progressively reducing the amount of leased aircraft.

⁴ Class I – Unmanned Aerial Vehicles (UAV) weighing up to 150 Kg (Ministry of Defence, 2017, p.18).

⁵ Class II – UAVs weighing between 150 kg and 600 kg (Ministry of Defence, 2017, p.18).

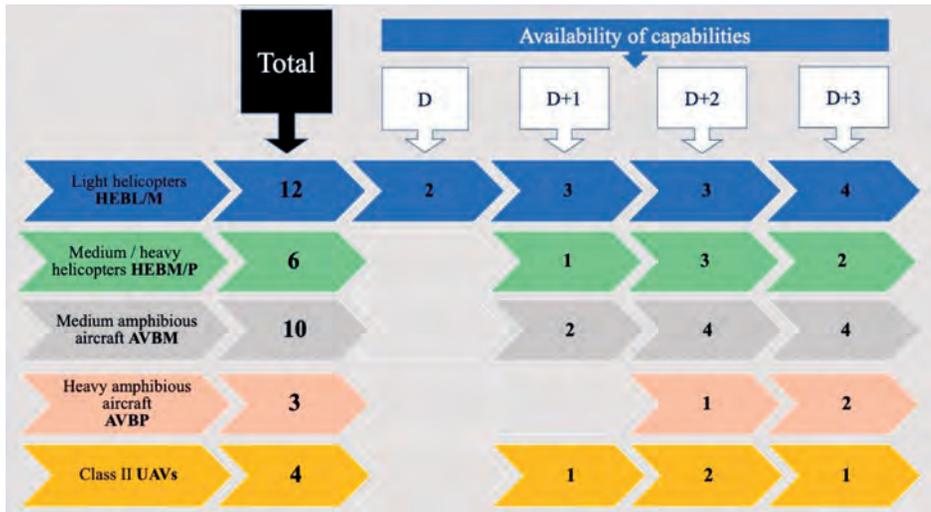


Figure 5 – Capabilities to be acquired

4.2.4. Resources required to build the capability according to DOTMLPFI vectors

4.2.4.1. Doctrine

The PoAF has not published any doctrine on the type of mission addressed in this study. There are no studies in its archives that address the operations concept (a critical aspect that affects all DOTMLPFI vectors) or the operational level. Furthermore, the last RFF missions carried out by the PoAF took place in 2009. Since then, the Branch's statistical yearbooks record only occasional collaborations for Reconnaissance, Assessment and Air Coordination missions.

For P. M. Santos (email interview, 10 March 2020), the lack of doctrine, experience and courses on RFF constitute a gap for the PoAF, and it would be useful to analyse foreign systems and acquire experience through exchange programmes for crews and operators.

The situation is different with regards to UAS, as there are already strategic guidelines for their development, integration and use (PoAF, 2013). The PoAF is currently developing a publication on the use of Class I UAS in operations (the class that was field tested in Lousã in 2019 (CA, 2019b)). This publication can be updated and adapted for operations with Class II UAS.

4.2.4.2. Organization

No changes are expected to be made to the PoAF operations concept, as only some changes and adaptations will be required at the level of staff, logistics, operations, infrastructure and legislation, which will depend on the aircraft to be acquired (PoAF, 2017).

These capabilities should be integrated into the PoAF according to the new principle of “centralised command and distributed control” (Goldfein, 2017, cited in Pereira, 2019),

which states that, in the absence of superior orders, there should be freedom and authority to take disciplined and informed action, and that this authority is critical in scenarios with multiple actors.

The coordination with the ANEPC and with the departments to which the C2 of air capabilities is delegated should be defined through interagency protocols (PoAF, 2017).

The PoAF must define requirements, issue calls for tenders, and award and monitor the procedures until the operation is launched. As for managing the leased aircraft (tenders and contracts), the PoAF has already adapted by creating the GCMIR (Decision No. 53/ECMFA/2018 of 8 November).

With regards to involving the national aeronautical industries in the Research, Development and Innovation (RDI) of components (specifically in the case of UAS), over the last years the PoAF has been developing partnerships with national companies with solid results in the field. Therefore, it should continue to promote RDI, experimentation and operational testing of UAS and sensors to develop multipurpose capabilities that can be used in a dual-use logic. This type of activity does not entail any organizational changes, and will have economic benefits in the long run (CA, 2019a, p.37).

Furthermore, the AF Academy Research Centre currently has several RDI projects under development in collaboration with the Defence Technological and Industrial Base and the National Scientific and Technological System (Air Force Academy, 2020).

4.2.4.3. Training

This is a fundamental vector for training the various experts. It is common to all phases, from building to sustainment, and can even be required during the modernisation and alienation phases.

The process includes military basic training, technical training, and the training to establish and maintain qualifications (Portuguese Government, 2015). This is a slow process because to become qualified, staff must acquire experience, which is assessed by the number of logged missions and flight hours (for crew members) or hours of maintenance work (for mechanics).

J.P. Vicente (op. cit.) states that the number of military personnel should be appropriate to the new mission, and that guidelines to recruit pilots through outsourcing contracts should be defined and implemented, as the PoAF does not have the resources to train the staff required at this stage.

Figure 6 shows the average training times of Contract Personnel (CP) by speciality, based on the curricula defined by the PoAF Training Directorate (DINST). UAV operators are subdivided into category (officers and sergeants) and area (mechanical engineers and operators). The average training times were based on the fact that this capability requires considerably less time to master.

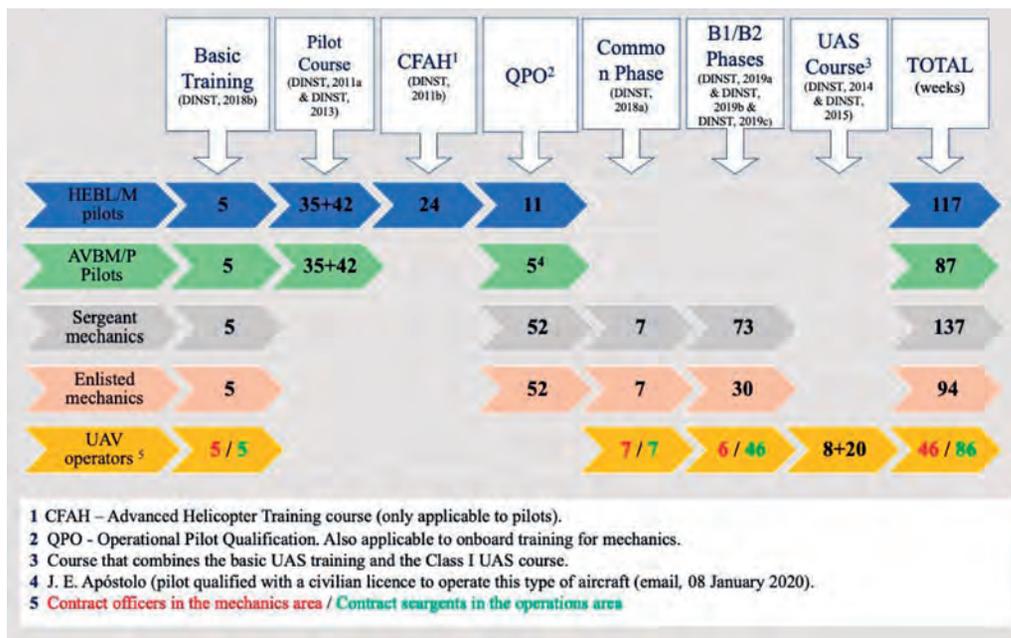


Figure 6 – Training times by CP speciality (in weeks)

Source: Based on Training Directorate (2011a, 2011b, 2013, 2014, 2015, 2018a, 2018b, 2019a, 2019b, 2018c).

4.2.4.4. Material

This vector includes the acquisition of all aircraft and maintenance, logistic sustainment and support equipment and materials required to ensure the readiness and sustainment of the AS and their C2 systems until the end of their life cycle.

As J. P. Vicente (op. cit.) points out, having different AS has a negative effect on training, qualification and logistics support chains. Therefore, it is not advisable to acquire different models of the same type of aircraft.

Furthermore, the C2 system must be capable of receiving and processing all communications and real time information from both the aircraft and the ANEPC. According to E. F. Craveiro (op. cit.), the C2 capability has significant gaps. One of those gaps is the lack of a communications system that integrates all ground, air and space capabilities and a fusion center that integrates critical rural fire prevention, coordination and mop-up capabilities, which are critical to accomplish the RFF mission and to improve the effectiveness, efficiency and safety of operations.

4.2.4.5. Leadership and Education

A new “non-military” capability involving external agencies requires a new mindset to streamline processes and facilitate coordination between all agents, as well as to raise overall awareness about this type of mission. Nevertheless, P. A. Costa (op. cit.) is optimistic with regards to this dimension because the aeronautical culture is robust and the PoAF already has a strong C2 and logistical network in place.

P. M. Santos (op. cit.) considers that the lack of protocols, courses, training and exercises between the agencies involved in this mission constitutes a gap that, when addressed, will have a positive influence on this dimension.

4.2.4.6. Personnel

Personnel shortages are a limitation common to all AAFP branches, including the PoAF. To build this capability in the PoAF, the required personnel must be recruited in a timely manner. The staff numbers are directly linked to the aircraft that will be acquired, the desired readiness and the number of units to be formed. The type of contract scheme used should not only meet urgent needs in a timely manner but also be sustainable in the medium- to long-term.

For J. P. Pires (face-to-face interview, 13 February 2020), the most relevant gap is the shortage of personnel, as it depends on recruitment and retention and has an impact on training and on the staff's level of experience. It should be noted that all PoAF interviewees agree with regards to the current personnel shortage, to the difficulty recruiting and retaining staff, and to the time it takes to train them.

Directive No. 2/CEMFA/2014 of 25 February, which defines the personnel modules that will operate and maintain the AS, states that the staff numbers correspond to the personnel directly involved in the operation and maintenance of each AS according to mission type, operations concept, characteristics and maintenance concept, and the effort scheme that will be applied. It should be noted that this document presupposes that all personnel have prior experience in the operation and maintenance of the AS in question.

The staff numbers required for the device proposed in 4.2.3 and shown in Figure 7 have been extrapolated from the above analysis and from extant studies (PoAF, 2017, p.22).

Type Air Unit # Aerial capabilities	Qualification	Planned module (Staff)	Comments
HEBL 552 Squadron  15	Pilots Maintenance Fleet management	45 (20) 60 (27) 3	Data provided by 552 Squadron Commander (email, 08 January 2020)
HEBM/P New squadron  6	Pilots Maintenance Fleet management	36 70 2	
AVBM/P New squadron  Medium 10 Heavy 3	Pilots Maintenance Flight mechanics Fleet management	48 60 9 2	
Class II UAS New squadron  4	Operators (Operation and maintenance) Fleet management	15 2	The level of ambition for four UAS with 1,500 flight hours / year of operation, maintenance and sustainment (Air Command, 2019, p.38) was defined before the decision to purchase 12 Class I UAS, and should be reviewed in the future.
C2 Structure	Operations Cell	13	Data provided by the head of the Air Command AOC (email, 26 March 2020).
GCMIR Teams	Inspectors	3	Data provided by the GCMIR deputy director (email, 26 March 2020).
Total		321	This total does not include the staff of Squadron 552.

Figure 7 – Total staff numbers by AU

Source: Source: Adapted by the author from PoAF (2017).

Furthermore, as an AU integrates military personnel with different levels of experience, the capabilities described cannot be built using only newly trained personnel. Addressing this gap will require transferring staff between similar AU to maintain the required level of experience, a procedure that will naturally be rolled back over time.

4.2.4.7. Facilities

The required infrastructure usually covers four areas: operations; maintenance; readiness and support. Depending on the availability of the existing infrastructure and the definition of the new PoAF device, which will be influenced by the decision on the Montijo-Lisbon Complementary Airport, there may be a need to build or even to adapt some AUs and perhaps some of the ACCs. In fact, while awaiting further guidelines from the Ministry, some changes to the device have already been made, such as the transfer of the 101 Squadron to Beja Air Base No. 11, which required changing the existing infrastructure (Borrego, 2020).

As for the new HEBL, it would make sense to integrate them into the 552 Squadron, which has the same type of aircraft and mission, thus streamlining the process. As the remaining aircraft are an entirely new capability in terms of type, mission and existing models, they should form a new AU.

While UAS are mobile and can be operated from any location, they require permanent physical facilities for fleet maintenance and support. The PoAF Military and Technical Training Centre has facilities that can be adapted for the purpose, or new facilities can be built in another location that meets the strategic guidelines.

4.2.4.8. Interoperability

According to J.P. Vicente (op. cit.), a more robust C2 system is required to enable interoperability with the different agencies, both in flight and on the ground, using compatible equipment for real time voice and data transmission in extreme scenarios. To achieve this interoperability, all stakeholders must share the same doctrine and operational procedures. Thus, all acquired capabilities should be interoperable and allow for dual use.

Their operation should not be a problem given the PoAF's experience in joint / combined operations and in coordinating and cooperating with other agencies (e.g. the NATO Lisbon Summit, EURO 2004, the visit by His Holiness the Pope, among other events).

4.2.5. Brief overview and answer to SQ2

The answer to SQ2 is provided in Table 8, which outlines all actions that must be taken to build a RFF capability in the PoAF. These actions were organized according to the DOTMLPFI vectors with which the types of aircraft that have been identified as future State capabilities must comply.

Table 8 – Actions that must be taken to build the RFF capability

	HEBL	HEBM/P	AVBM	AVBP	UAS
Doctrine	- Analysing the RFF doctrine of benchmark countries.				
	- Creating the Operations Concept. - Creating the Operating Procedures Manual.				- Updating. - Adapting.
Organization	- Defining requirements. - Drawing up calls for tenders and awarding contracts. - Involving the national aeronautical industry in RDI projects. - Integrating the new capabilities according to the principle of “Centralised Command” and “Distributed Control”. - Establishing protocols to enhance coordination with all stakeholders.				
Training	- Training crews and mechanics. - Ensuring that all stadd obtain and maintain RFF qualifications. - Holding joint courses and exercises with foreign stakeholders and organizations. - Using outsourcing.				- Training operators and operations personnel.
Material	- Developing the C2 system by incorporating and integrated RFF communications and data system. - Developing the fusion centre concept. - Acquiring AS (identified in Figure 8). - Providing logistic support to the ASat the required readiness.				
Leadership and education	- Changing mindsets to promote interaction between the institutions. - Streamlining processes, especially in terms of coordination and C2.				
Personnel	- Recruiting and training pilots, mechanics, managing the fleet, GCMIR and C2.				- Recruiting and Training operators
Facilities	- Adapting existing infrastructures.	- Building operational, maintenance and support infrastructures.			- Building or adapting existing infrastructures
Interoperability	- Ensuring full interoperability between all stakeholders. - Enabling dual use.				

4.3. Proposed Model to Build an Air Force Capability and Answer to the RQ

The answers to the SQs provided the basis for the model that will answer the RQ.

The model has a life cycle of four years that begins with the year of delivery of the first aircraft, marked “D”, and is subdivided into quarters, marked “Q”, and comprises three distinct phases which sometimes overlap: Phase I; Phase II and Phase III. A period of one to two years precedes this model, during which a set of processes known as “Initial Conditions” must be completed. These processes include securing funding, defining requirements, drawing up protocols, launching calls for tenders and awarding contracts, and are crucial to develop the next phases. Several actions included in this model are linked by arrows to indicate a direct dependence between them. This means that any delay or interruption to an action will entail a delay or interruption to the action(s) that follows it.

Phase I, “Preparation and Planning”, continues to include the drafting and monitoring of the contracts for the leased aircraft, which should end precisely when the new capabilities are delivered. Increasing the State’s capabilities and improving their readiness to increase efficiency implies a corresponding reduction in the number of leased aircraft. Therefore, the contracts will be reviewed at the end of the four year-

period. This phase begins with securing funding, which should not only cover the first steps to acquire the resources and to make payments in stages as and when deliveries are made, but also the support and operation of the installed capabilities when they reach FOC. It is during this phase that the doctrine for operation and use is drafted, and that the infrastructures are built or adapted. This process is expected to have a duration of one and a half years and should be completed before IOC for each capability is reached.

Phase II, or “Capability Building” is the phase that involves the most complex processes, as well as the longest in terms of implementation time. These processes include recruitment, training and qualification of military personnel and the delivery, adaptation and start-up of the acquired AS until they reach IOC. Recruitment may be the most complex problem to solve because it is largely due to factors outside the organization. Thus, any implemented incentive measures should will also increase retention, as most military personnel receive extensive training. Recruitment includes not only the crews (pilots and mechanics) that will operate the new AS and allow for more dispatches, but also the personnel that will operate the UAS, as well as support and C2 personnel to staff the new missions. Another limitation is that the PoAF does not have the resources to provide the required training. Therefore, for this phase to be carried out within the established timeline, training, particularly pilot training, will have to be outsourced.

The final phase of the model, Phase III or “Operation”, starts when all built capabilities reach IOC and ends when they reach FOC. This phase includes a training period that ideally includes exercises and/or exchanges with organizations with experience in the mission so RFF crews can acquire some experience. At this stage, the permanent RFF capability should already have about 50% of the required aircraft and an appropriate level of experience in the mission. However, it should be stressed that this model only addresses the immediate need to build this capability. Therefore, it will have to be implemented in addition to all other annual processes, including budget, recruitment, logistical support processes. That is, in the future, this expanded mission will require increased financing to maintain the human and material resources allocated to execute it (e.g. a significant increase in flight hours).

Thus, the answer to the RC consists of the model outlined in Figure 8, which describes how to build a RFF capability in the PoAF.

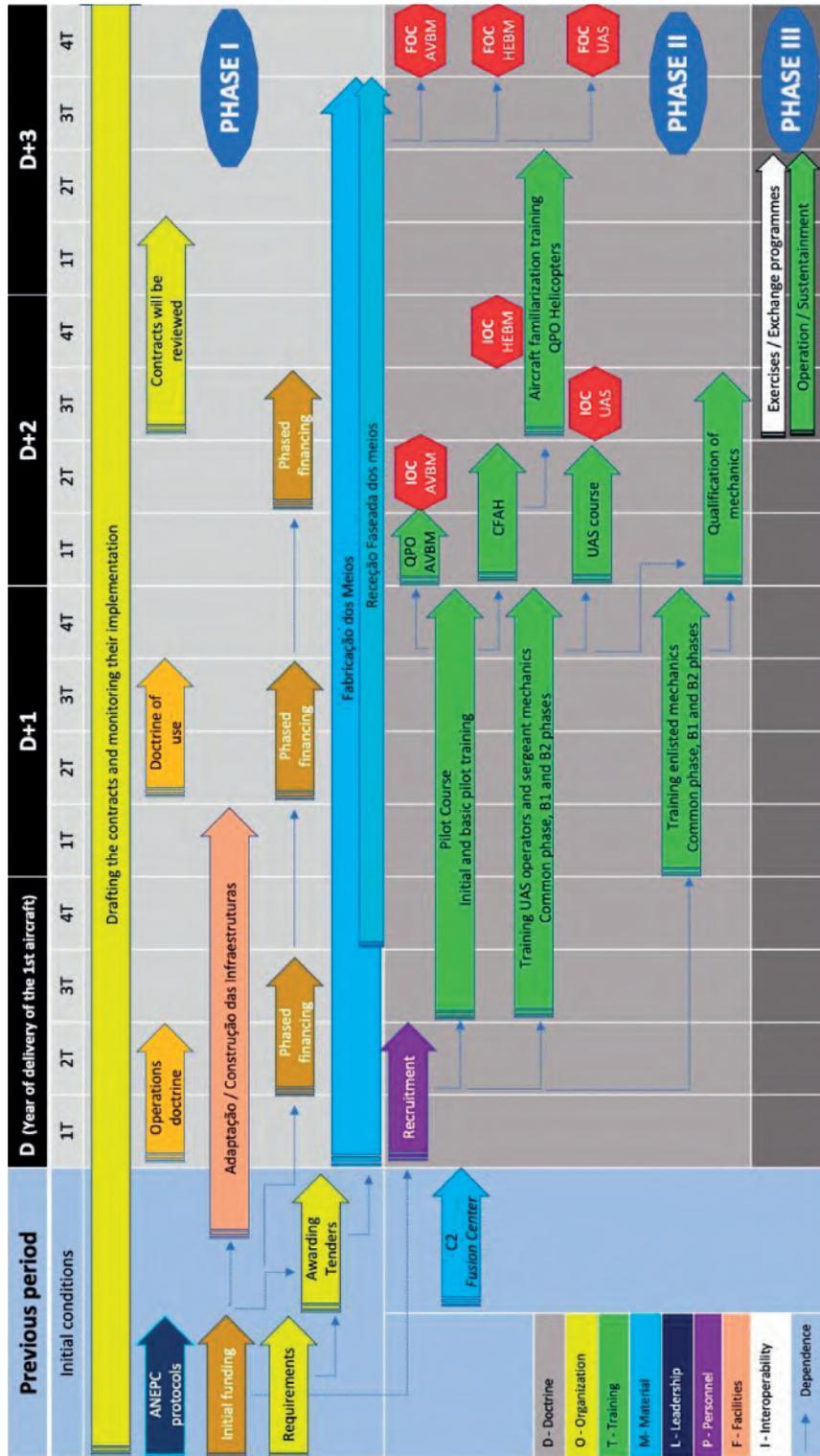


Figure 8 – RFF capability building model

5. Conclusions

The PoAF participated actively in the RFF mission until the mid-1990s, providing specialised capabilities such as equipped aircraft and qualified operators. Since then, this collaboration has been drastically reduced and the PoAF has only participated occasionally in assessment and coordination missions.

Over the last decade, both the RFF concept and management models and the Portuguese *modus operandi* have undergone several changes:

- In 2011 the PoAF effectively lost this capability and, although a study was conducted to recover the mission, it was not followed through;
- In 2014, with the termination of the EMA, the State's resources were transferred to the ANPC;
- In 2015, a Working Group was created and tasked with finding a solution to effectively involve the PoAF in this mission;
- The 2017 fires caused such human and material losses that in-depth studies were required to ascertain the causes, which in turn led to profound changes to the management and operation models, including the creation of a new system called SGIFR;
- Also in 2017, the AGIF was created and the decision was made to task the PoAF with the command and management of the State's aerial firefighting capabilities and others that may be needed on a seasonal basis. Since then, a wealth of legislation has been published to regulate this profound change.

This study addresses these changes, as well as the fact that the PoAF lacks this capability, by proposing a model to build a state-owned RFF capability in the PoAF.

This study used a case study research design, an inductive reasoning methodology and a research strategy based on qualitative analysis. The data were obtained through nine semi-structured interviews with senior and middle managers from the PoAF and the ANEPC, as well as by reviewing and analysing the legislation, regulations and military, national and NATO publications.

The object of the study, *Building a State-owned RFF capability in the Air Force*, was delimited: in terms of time, to the period from 2011 to the present day, in addition to a medium-term prediction; in terms of space, to the National Territory and the PoAF, and; in terms of content, to the entire process of building a RFF capability effectively and efficiently. The object of study was examined by answering a RQ "How can an RFF capability be built in the PoAF?" and two distinct SQs "What linkages should be established between the PoAF and the ANEPC to ensure that the former can exercise the command and management of the aerial RFF capabilities effectively and efficiently?" and "What actions are needed to build the PoAF's RFF capability?" These questions were based on two SO.

To achieve SO1, "To analyse the command structure and the PoAF and ANEPC agencies responsible for managing the aerial RFF capability", the study began by analysing the laws and regulations that underpin the involvement of the AAF and the ANEPC in this type of mission.

Having done this, the responsibilities for managing the aerial capabilities were ascertained. The ANEPC is responsible for defining the device for the following year in

coordination with the PoAF, so the latter can draw up the contracts for the leased aircraft in an efficient manner, avoiding direct award contracts whenever possible. The PoAF has set up a centralised office to manage these resources and will have to enhance its C2 system with the addition of a Fusion Centre, an integrated communications system and a GPST in all aircraft.

The military regulations on C2 and the answers to the interviews revealed which types of authority can be delegated at different levels of command: strategic, operational and tactical. However, for both leased and state-owned UAS there is no delegation of authority to the ANEPC. As for the other capabilities, the CA has TACOM over all capabilities, whether or not they are assigned to an ACC or located in a UB, and TACON is delegated to the ANEPC CODIS or CONEPC, depending on the type of capability.

This study has also identified the linkages between the PoAF and the ANEPC that should be established on a permanent basis at different points of the chain of command.

With regards to SO2, “To identify and describe the actions that must be taken to build a RFF capability in the PoAF”, in order to comply with CMR No. 139/2018 of 23 October, the PoAF must prepare a proposal for a permanent aerial capability for civil protection operations. The proposal should include the type and quantity of resources allocated to RFF missions.

In light of the CRM proposal submitted by the PoAF, the capabilities under study should be integrated into a broader civil protection system that includes PIM and support and emergency missions as well as military missions to increase their effectiveness and efficiency, that is, to enable their dual-use. To achieve this, the PoAF should acquire twelve HEBL, six HEBM/P, ten AVBM, three AVBP and four Class II UAS to complement the 12 Class I UAS already acquired.

To that end, and to answer SQ2, this study listed all resources required to build this capability according to the DOTMLPFI vectors.

To answer the RQ, the study proposed a model that begins on the year of delivery of the first aircraft and has a foreseeable duration of four years, assuming certain initial conditions are met. Some of these processes, such as securing financing, defining requirements and drafting calls for tenders and awarding contracts (for an expected period of about two years) are highly bureaucratic and are outside the PoAF’s control, and are therefore difficult to account for.

The model is divided into three phases, which, although conceptually different, may overlap, with certain actions occurring simultaneously.

Phase I involves preparation and planning processes and continues to include the drafting and monitoring of leasing contracts, the construction/adaptation of infrastructure, monitoring the manufacture of the acquired aircraft and securing funding to pay for the acquired equipment as it is delivered. Still during this phase, but before IOC is reached, the operation and use documentation will be prepared. The date of renewal of all contracts must match the delivery date of the capabilities to avoid overlaps and increase efficiency.

The entirety of Phase II is devoted to building the capability in terms of human resources and aviation resources. This phase begins with the elaboration of a timeline for

recruiting personnel, training them in the different specialities, and ensuring they acquire the required qualifications, and ends when the built capabilities reach IOC. At this stage, the study identified a shortage of human resources. The PoAF does not currently have the ability to provide training, and particularly pilot training, therefore, this step have to be outsourced. Other essential requirements are to enhance the C2 capability by integrating a communications system and creating a Fusion Centre.

Phase III involves operational aspects, such as acquiring experience in the RFF mission after IOC has been reached. This will be done through exercises and exchange protocols until FOC is reached, by which time all human and material resources will have been acquired.

Thus, this study answers the RQ by proposing a model that describes and defines the different phases involved in building a capability to accomplish the RFF mission effectively and efficiently. Furthermore, the study identified that building these capabilities presents significant challenges due to factors external to the PoAF, such as financing and the ability to recruit, train, qualify and retain the required human resources, as some of these processes are long and others are highly complex.

This study's **contributes to knowledge** by analysing the most recent relevant documentation on a timely and innovative topic and by providing a model which the Branch can use as a guiding document to implement different capabilities. The study revealed that urgent decisions must be made at different levels, from the Ministry to the PoAF, as the following phases will be both slow-going and complex.

One **limitation** is the fact that, because the study addresses a new type of mission, the PoAF has not published any relevant studies on the topic. Another limitation is the fact that this topic has undergone several changes, especially over recent months, which required successive adaptations.

As qualified human resources are critical for this type of mission and the difficulty recruiting and training staff is a complex problem to solve, **future studies** may examine how to implement and sustain this capability in the medium to long term, either by contracting personnel or by admitting personnel into the career staff. A separate study may conduct a financial analysis to identify funding sources and schemes to implement the proposed model throughout the entire life cycle until the alienation phase.

Building capabilities that are both fit for purpose and provide lasting value requires deep strategic foresight, research and an understanding of the future operating environment.

Allied Command Transformation (2020)

References

- Air Force Academy (2020). Ongoing R&D Projects. [Online]. Retrieved from <https://www.academiafa.edu.pt/p-545-em-curso>
- Allied Command Transformation. (2020). Activities – Capability Development and Defence Planning. [Online]. Retrieved from <https://www.act.nato.int/activities/allied-command-transformations-innovation/capability-development-and-defence-planning>
- Air Command. (2019a). *Relatório da avaliação operacional da utilização de UAS para vigilância de incêndios florestais*. [Operational assessment report on the use of UAS to monitor forest fires.] Lisbon: Air Operations Centre.
- Air Command. (2019b). *Conceito de Operações – CA/UAS – Fogos 2019 – Lousã*. [Operations Concept – CA/UAS – 2019 Fires – Lousã] Lisbon: Author.
- Borrego, J. M. N. (2020, 12 May). Chief of Staff of the Air Force, National Defence Committee Hearing at the Portuguese Parliament. AR TV. Lisbon.
- Bryman, A. (2012). *Social Research Methods* (4th Edition). Oxford: Oxford University Press.
- Council of Chiefs of Staff. (2014a). *Conceito Estratégico Militar* [Military Strategic Concept] (Approved by the MDN on 22 July 2014 and validated by the National Security Council on 30 July 2014). Lisbon: Author.
- Council of Chiefs of Staff. (2014b). *Missões das Forças Armadas* [Armed Forces Missions] (Approved by the National Security Council on 30 July 2014). Lisbon: Author.
- Council of Ministers Resolution No. 157-A/2017 of 27 October (2017). *Reforms the model to prevent and combat rural fires*. Journal of the Republic, 1st Series, 208, 5818-(2)-5818-(5). Lisbon: Presidency of the Council of Ministers.
- Council of Ministers Resolution No. 20/2018 of 01 March (2018). *Single Directive on Prevention and Combat*. Journal of the Republic, 1st Series, 43, 1132-1141. Lisbon: Presidency of the Council of Ministers.
- Council of Ministers Resolution No. 139/2018 of 4 October (2018). *Sets up an Implementation Monitoring Group to monitor the implementation of the reform of the air capabilities centralised command and management model*. Journal of the Republic, 1st Series, 204, 5059-5060. Lisbon: Presidency of the Council of Ministers.
- Council of Ministers Resolution No. 8/2019 of 10 January (2019). *Authorises the Air Force to incur expenditures to lease air capabilities*. Journal of the Republic, 1st Series, 7, 95-97. Lisbon: Presidency of the Council of Ministers.
- Council of Ministers Resolution No. 38-A/2020 of 18 May (2020). *Authorises the Air Force to incur expenditures with the acquisition of unmanned aerial surveillance systems for the Special Rural Fire Fighting Device*. Journal of the Republic, 1st Series, 96, 30(2)-30(3). Lisbon: Presidency of the Council of Ministers.
- Creswell, J. (2007). *Qualitative Inquiry & Research Design – Choosing Among Five Approaches* (2nd Edition). Lincoln: University of Nebraska.
- Constitutional Law No. 1/2005 of 12 August (2005). *VII Revisão Constitucional*. [Seventh Constitutional Revision] Journal of the Republic, 1st Series, 155, 4642-4686. Lisbon: Assembly of the Republic.
- Decree-Law No. 109/2007 of 13 April (2007). *Establishes Empresa de Meios Aéreos S.A.* Journal of the Republic, 1st Series, 73, 2349-2354. Lisbon: Ministry of Internal Administration.

- Decree-Law No. 184/2014 of 29 December (2014). *Approves the Organizational Structure of the Armed Forces General Staff*. Journal of the Republic, 1st Series, 250, 6382-6397. Lisbon: Assembly of the Republic.
- Decree-Law No. 45/2019 of 1 April (2019). *Approves the Organic Law on the ANEPC*. Journal of the Republic, 1st Series, 64, 1798-1808. Lisbon: Assembly of the Republic.
- Decision No. 10963/2017 of 5 December (2017). *Establishes a working group to study, propose and develop the solutions to meet the requirements of I.12 (B) of Council of Ministers Resolution 157-A/2017 of 27 October*. Journal of the Republic, 2nd Series, 239, 28015-28016. Lisbon: Offices of the National Defence and Internal Administration Ministers.
- Decision No. 53/CEMFA/2018 of 8 November (2018). *Establishes the Mission Management Office for Rural Fires*. Lisbon: Chief of Staff of the Air Force.
- Directive No. 02/CEMFA/2014 of 25 February (2014). *Personnel modules to operate and maintain weapons systems*. Lisbon: Chief of Staff of the Air Force.
- Directive No. 11/CEMFA/19 of 31 July. (2019). *Operational Assessment on the Use of UAS for Forest Fire Surveillance*. Lisbon: Chief of Staff of the Air Force.
- European Commission. (2018). JRC Technical Report Forest Fires in Europe, Middle East and North Africa 2018. [Online] Retrieved from <https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/forest-fires-europe-middle-east-and-north-africa-2018>
- Goldfein, D. (2017). *Enhancing Multi-domain Command and Control. Tying It All Together*. Washington, USA. Retrieved from <https://www.armyupress.army.mil/Portals/7/online-publications/documents/Enhancing-Multi-domain-Command-and-Control.pdf>
- Implementation Monitoring Group. (2019). *Proposta de dispositivo de meios aéreos próprios e permanentes do Estado para operações de proteção civil*. [Proposal for a permanent state-owned air capability for civil protection operations.] Lisboa. Author.
- Independent Technical Committee. (2018). *Relatório da Avaliação dos incêndios ocorridos entre 14 e 16 de outubro de 2017 em Portugal Continental*. [Report on the fires that occurred between 14 and 16 October 2017 in mainland Portugal.] Retrieved from <https://www.parlamento.pt/Documents/2018/Marco/RelatorioCTI190318N.pdf>
- Independent Technical Observatory. (2019a). *Estudo Técnico - A valorização da primeira intervenção no combate a incêndios rurais*. [Technical study on the importance of the initial response to rural fires.] Lisbon. Assembly of the Republic.
- Independent Technical Observatory. (2019b). *Informative Note No. 05/2019 - Analysis of the system for fighting rural fires 2019*. Lisbon: Assembly of the Republic.
- Lusa. (2017, 3). 2017/Incêndios: Mais de 100 mortos no pior ano de fogos em Portugal. Retrieved from <https://www.tsf.pt/lusa/interior/2017/incendios-mais-de-100-mortos-no-pior-ano-de-fogos-em-portugal-8961300.html>
- Military University Institute. (2018). *NEP/INV - 001(O) - Trabalhos de investigação*. Lisbon: Military University Institute.
- Military University Institute. (2020). *NEP/INV - 003(A1) - Estrutura e regras de citação e referenciação de trabalhos escritos a realizar no Instituto Universitário Militar*. Lisbon: Military University Institute.
- Ministry of Defence. (2017). Joint Doctrine Publication 0-30.2 Unmanned Aircraft Systems. [Online]. Retrieved from https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/673940/doctrine_uk_uas_jdp_0_30_2.pdf

- National Emergency and Civil Protection Authority. (2020). *National Operational Directive No. 2 - DECIR. Special Rural Fire Fighting Device* Lisbon: Author.
- North Atlantic Treaty Organization. (2019). *Allied Joint Doctrine for the Conduct of Operations AJP-3* (Edition C Version 1). Brussels: NATO Standardization Office.
- Nunes, P. (2017). *Gestão*. Retrieved from <https://know.net/cienciaconempr/gestao/gestao/>
- Operational Directive No. 04/CEMGFA/02-ALT 1/2008 of 14 February (2008). *Exercício do Comando e Controlo no Âmbito do Emprego Operacional das Forças Armadas*. [Exercising Command and Control in Armed Forces Operations.] Lisbon: Chief of Staff of the Armed Forces.
- Operational Directive No. 02-DECIR/2020 of 30 April (2020). *Dispositivo Especial de Combate a Incêndios Rurais 2020*. [Special Rural Fire Fighting Device 2020.] Lisbon: ANEPC
- Organic Law No. 5/2014 of 29 August (2014). *First amendment to the Law on National Defence, approved by Organic Law No. 1-B/2009 of 7 July*. Journal of the Republic, 1st Series, 166, 4545-4557. Lisbon: Assembly of the Republic.
- Organic Law No. 6/2014 of 01 September (2014). *First amendment to the Basic Law on the Organization of the Armed Forces, approved by Organic Law No. 1-A/2009 of 7 July*. Journal of the Republic, 1st Series, 167, 4597-4611. Lisbon: Assembly of the Republic.
- Portuguese Air Force. (2011). *Estudo Sobre Participação da Força Aérea no Combate a Incêndios*. [Study on the involvement of the Air Force in firefighting operations.] Lisbon: Air Force Staff.
- Portuguese Air Force (2013). *MFA 500-12 Visão Estratégica para Sistemas de Aeronaves Não Tripuladas*. [Strategic Vision for Unmanned Aircraft Systems.] Lisbon: Author.
- Portuguese Air Force (2017). *A Força Aérea no Combate aos Incêndios Florestais*. [The Role of the Air Force in Fighting Forest Fires.] Lisbon: Author.
- Portuguese Government. (2013). *Conceito Estratégico de Defesa Nacional*. [Strategic Concept on National Defence.] Lisbon: Author.
- Portuguese Government. (2015). *Meios Aéreos empregues em Missões de Interesse Público (MAMIP)*. [Aerial Capabilities assigned to Public Interest Missions (MAMIP)] Lisbon: Author.
- Pereira, J. (2019). *O poder aéreo no conceito de multi-domain operations – Visão prospetiva*. [Air power in the multi-domain operations concept] (Individual Research Paper elaborated for the General Officers Course). Military University Institute. Lisbon.
- Porto Editora. (n.d.). Dicionário. [Online]. Retrieved from <https://www.infopedia.pt/dicionarios/lingua-portuguesa/própria> on 06 December 2019
- Santos, L.A.B., & Lima, J.M.M. (Coords.) (2019). *Orientações metodológicas para a elaboração de trabalhos de investigação (2nd Ed., revised and updated)*. IUM Notebooks, 8. Lisbon: Military University Institute.
- Training Directorate. (2011a). *Pdinst 144-22 Programa do curso de formação de oficiais rc pilotos - componente teórica -*. [Curricula of the pilot training course for contract officers - theoretical component -] Lisbon: Portuguese Air Force.
- Training Directorate. (2011b). *Pdinst 144-28 Programa do curso de pilotagem de fase básica e avançada em helicópteros*. [Curricula of the basic and advanced helicopter pilot course.] Lisbon: Portuguese Air Force.

- Training Directorate. (2013). *Pdinst 144-26 (b) Programa do curso da fase elementar e básica em avião (epsilon)*. [Curricula of the elementary and basic phases (epsilon) of the aviation course] Lisbon: Portuguese Air Force.
- Training Directorate. (2014). *Pdinst 144-20 Programa do curso da fase elementar em “unmanned aircraft systems” (classe i-antex-x02-alfa)*. [Curricula of the elementary phase of the “unmanned aircraft systems” (class i-antex-x02-alfa) course] Lisbon: Portuguese Air Force.
- Training Directorate. (2015). *Pdinst 144-15 Programa do curso de operador de unmanned aircraft system (UAS Classe I)*. [Curricula of the unmanned aircraft systems operator course (Class I UAS)] Lisbon: Portuguese Air Force.
- Training Directorate. (2018a). *Pdinst 141-12 Programa da fase de formação comum do curso de formação de praças do regime de contrato*. [Curricula of the common training phase of the training course for enlisted contract personnel.] Lisbon: Portuguese Air Force.
- Training Directorate. (2018b). *Pdinst 144-9 (d) Programa do curso de formação básica*. [Curricula of the of the basic training course.] Lisbon: Portuguese Air Force.
- Training Directorate. (2019a). *PdinstT 144-104 (B) Programa do curso de formação de sargentos do regime de contrato MMA*. [Curricula of the MMA contract sergeants training course] Lisbon: Portuguese Air Force.
- Training Directorate. (2019b). *Pdinst 144-106 (B) Programa do curso de formação de sargentos do regime de contrato MELIAV*. [Curricula of the MELIAV contract sergeants training course] Lisbon: Portuguese Air Force.
- Training Directorate. (2019c). *Pdinst 144-66 (E) Programa do curso de formação de praças do regime de contrato MMA*. [Curricula of the MMA training course for enlisted contract personnel] Lisbon: Portuguese Air Force.

A RESPOSTA BRASILEIRA À IMIGRAÇÃO VENEZUELANA RECENTE EM RORAIMA¹

THE BRAZILIAN RESPONSE TO THE RECENT VENEZUELAN IMMIGRATION TO RORAIMA

Luiz Eduardo Santos Cerávol

Tenente-coronel de Infantaria

Mestre em Guerra e Paz pela Escola de Comando e Estado-Maior do Exército Brasileiro
ceravolo.luiz@eb.mil.br

Tássio Franchi

Doutor em Desenvolvimento Sustentável pela Universidade de Brasília

Docente da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército Brasileiro
tasfranchi@gmail.com

RESUMO

O presente artigo tem como tema central o processo migratório resultante da crise política e econômica venezuelana e a resposta brasileira subsequente. Pretende-se analisar as conexões causais da questão migratória venezuelana, identificar as consequências e apresentar as soluções estruturadas pelo Governo brasileiro a fim de minimizar as implicações dessa crise. Para tanto, aborda-se num primeiro momento a concepção teórico-metodológica, depois o contexto histórico venezuelano e em seguida o comportamento do Brasil face à crise. A metodologia adotada neste artigo foi a do rastreamento de processos e a teoria escolhida para fundamentar o estudo foi a da securitização desenhada por Barry Buzan e Olav Weaver, autores da Escola de Copenhaga. Como abordagem para solucionar esta crise migratória, o Brasil reconheceu a situação de vulnerabilidade do Estado de Roraima e criou o Comitê Federal de Assistência Emergencial, o que resultou em diretrizes do Ministério da Defesa que estabeleceram os parâmetros e responsabilidades para a execução das operações Acolhida e Controle.

Palavras-Chave: Crise venezuelana, imigração, Brasil.

ABSTRACT

This article addresses the migration flows caused by the Venezuelan political and economic crisis and the Brazilian response to the problem. The article will analyse the causal links underpinning Venezuelan immigration, in order to identify its consequences

Como citar este artigo: Cerávol, L. E. S., & Franchi, T. (2020). A Resposta Brasileira à Imigração Venezuelana recente em Roraima. *Revista de Ciências Militares*, novembro, VIII(2), 235-260. Retirado de https://www.ium.pt/?page_id=5714

¹ Artigo adaptado a partir da dissertação de mestrado do 1.º autor, cuja defesa ocorreu em 16 de agosto de 2019, na Escola de Comando e Estado-Maior do Exército Brasileiro.

and the measures taken by the Brazilian Government to minimise the impact of this crisis. First, the theoretical and methodological concepts will be presented, after which the Venezuelan historical context will be explained, as will the Brazilian response to the crisis. The study uses process-tracing methods and is based on the securitization theory advanced by Barry Buzan and Olav Weaver, authors of the Copenhagen school. To solve this migration crisis, the Brazilian government recognised the vulnerable situation of the state of Roraima and created the Federal Emergency Assistance Committee, whose work resulted in Ministry of Defence directives that established the parameters and responsibilities for conducting Control and Reception operations.

Keywords: *Venezuelan crisis, immigration, Brazil.*

1. Introdução

Migração é o processo de atravessamento de uma fronteira internacional ou de um Estado. É um movimento populacional que compreende qualquer deslocamento de pessoas, independentemente da extensão, da composição ou das causas; inclui a migração de refugiados, pessoas deslocadas, pessoas desenraizadas e migrantes económicos. (OIM, 2009, p. 40)

A migração faz parte da história da civilização. Os primeiros relatos de movimentos humanos datam da pré-história, quando *Neandertais* e *Sapiens* deixaram África rumo à Europa e Ásia. Na história antiga, o êxodo judaico e as migrações dos povos bárbaros na Europa mudaram as feições das regiões onde ocorreram. As grandes navegações dos séculos XIV e XV resultaram no descobrimento de novas colónias e na conseqüente migração de povoamento, pelos europeus, do continente americano. Nesse contexto, o processo da migração forçada de escravos africanos também colaborou com costumes e carga genética para a composição da população brasileira (Franchi, 2019).

O Brasil, é um país cuja identidade nacional vem sendo forjada por meio da miscigenação de diversos grupos humanos. Aos nativos somaram-se os portugueses e depois africanos que constituíram o cerne da sociedade (Darcy, 2015). Durante o período colonial, as invasões holandesas trouxeram da Europa outros povos, além dos portugueses. Ainda nesse tempo, incentivados pela coroa portuguesa, chegaram ao país vários casais açorianos (Riley, 2003). No final do século XIX e início do XX, o país experimentou ondas migratórias, com a proeminência de grupos italianos, portugueses, espanhóis, alemães, japoneses e libaneses, maioritariamente para as regiões do Sul e do Sudeste. Azevedo, relata que esse movimento foi pensado pela elite brasileira para tornar a população menos mestiça (De Azevedo, 1987). Estas populações chegaram em diferentes levadas e períodos, mas é essencial perceber que os migrantes de diversas origens colaboraram na construção desta identidade do país como uma nação miscigenada (Darcy 2015; Giarola, 2012).

Ainda no século XX, diversos conflitos, dentre os quais as duas grandes guerras mundiais, forçaram o deslocamento involuntário de milhares de pessoas. Esse fenómeno impactou a política migratória brasileira que começou a receber migrantes através da Organização Internacional de Refugiados (Andrade, 2005).

Ainda durante a Segunda Guerra, em outubro de 1945, é criada a Organização das Nações Unidas (ONU), uma estrutura destinada a facilitar a cooperação mundial. A ONU, desde sua criação, apresenta como objetivos a promoção dos direitos humanos e a promoção de assistência humanitária aos milhares de refugiados do conflito mundial. Em 1950 criou o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), para lidar especificamente com o tema das migrações forçadas.

Com o passar dos anos, além de refugiados de guerras, outras pessoas sem assistência por motivos vários passaram também a serem apoiadas pela instituição.

A par de fatos históricos, outras causas influenciaram e/ou influenciam diretamente os movimentos migratórios, como, entre outros, cenários de fome, catástrofes naturais, alterações climáticas, degradação ambiental; contendas intraestatais e interestatais, perseguições políticas; conjuntura internacional favorável.

A migração internacional é um evento de interesse para os países que recebem, para os que remetem e para os acolhem transitariamente. Ocorre nas fronteiras internacionais, aeroportos e portos com nuances específicas de cada região. Favorecem esse movimento a facilidade de vias de acesso, as iniciativas de integração regional, os acordos diplomáticos bilaterais, a precária fiscalização e as redes de solidariedade (Aragón, 2009). O processo migratório é considerado um fenómeno complexo que pode produzir efeitos sobre as regiões relacionadas com o movimento, sobretudo nos planos psicossocial (educação, saúde, cultura, trabalho, demografia), político (diplomacia, soberania, fronteiras), económico (comércio, investimento, integração económica, renda e mercado de trabalho) e militar (articulação, organização e logística).

Nos locais atrativos, a migração em massa ocasiona desequilíbrios entre o desenvolvimento urbano e a geração de empregos e serviços, produzindo não só efeitos imediatos, mas também modificações de curto, médio e longo prazos (Castiglioni, 2009).

A América do Sul, um subcontinente que comporta cerca de 12% da superfície terrestre e 6% da população mundial, tem vindo a ser palco de imigrantes provenientes de países tanto de dentro como de fora do continente americano. A título de exemplo, importa referir apenas que em anos recentes a instabilidade e crise haitiana agravadas pelo terremoto de 2010 dispersaram parte da população do país por todo o continente. As dificuldades de abastecimento têm agravado a crise venezuelana e provocado a migração dos seus cidadãos para diversos países da América do Sul.

Desde 2015 que foi possível perceber, na fronteira Brasil-Venezuela, um movimento crescente de cidadãos venezuelanos para o Brasil para realizarem compras de diversos produtos, principalmente alimentos e medicamentos. Nesse ano poucos venezuelanos se estabeleceram ou pediram asilo. Em 2016, no entanto, o fluxo para o Brasil aumentou e gradativamente, ao longo daquele ano, as características do movimento migratório alteraram-se, com mais venezuelanos à procura de serviços médico-hospitalares e a estabelecerem-se no país. Embora a Venezuela disponha de outros Estados limítrofes (Guiana e Colômbia) os Estados mais a Sul e Leste do país fazem fronteiras apenas com o Brasil e Guiana, sendo que não tem ligações terrestres com a Guiana. Com o Brasil, a Venezuela tem limites com os Estados do Amazonas e Roraima, mas a porta

de entrada dos refugiados é o Estado de Roraima. Esse movimento é facilitado pela ligação rodoviária que liga Caracas a Manaus, no Amazonas, cortando todo o estado de Roraima. É formada pela BR-174, principal estrutura rodoviária do Estado de Roraima que liga à fronteira Brasil-Venezuela (localizada no município de Pacaraima-RR) até Manaus, capital do Estado do Amazonas. E do lado venezuelano pela Rota-10, autoestrada estruturada no sentido Norte-Sul que corta vários Estados venezuelanos desde a malha viária próxima do Mar do Caribe até a fronteira brasileira no Estado de Bolívar.

Roraima é o Estado mais setentrional do Brasil e dispõe de fronteiras secas com Venezuela e Guiana. Tem uma população de 576.568 habitantes (IBGE, 2018) e uma renda anual de 11 milhões de reais. Apresenta ainda algumas características peculiares tais como: o afastamento do centro político-econômico do País; a demarcação de aproximadamente 46% do Estado como Terra Indígena; a desconexão da rede elétrica nacional (recebe energia proveniente da Hidroelétrica de Guri, na Venezuela); além de apresentar problemas de ilícitos fronteiriços e ambientais na faixa de fronteira.

Com recursos, postos de emprego e camas no sistema da saúde planejados para atender uma população de cerca de quinhentos mil habitantes, o Estado tem limitações que o tornam vulnerável às mudanças abruptas no número e perfil populacional. O aumento exponencial do fluxo de venezuelanos, a partir de 2016, afetou o Estado de Roraima, principalmente nas questões ocupacional e sanitária em virtude do escasso mercado de trabalho e da rede hospitalar planejada para atender uma população menor.

Num primeiro momento, o trabalho de recepção e acomodação de imigrantes venezuelanos foi conduzido localmente, com o governo do Estado e a prefeitura de Boa Vista requisitando suporte do governo federal e prestando apoio limitado nos abrigos improvisados. O Exército, por meio do batalhão de engenharia e construção sediado em Boa Vista, prestou ajuda na limpeza e manutenção de alguns abrigos. Organizações da sociedade civil e instituições ligadas a diferentes correntes religiosas envolveram-se tanto em campanhas de obtenção de doações, quanto na administração direta de abrigos. Mas a situação alimentar e sanitária ainda era precária.

Durante o ano de 2017 a situação de escassez na Venezuela agravou-se e o volume de entrada de venezuelanos no Brasil voltou a crescer. Fruto disso, o Governo brasileiro organizou a Operação Acolhida para lidar com o fluxo migratório em Roraima. O objeto de estudo é a resposta brasileira à crise migratória venezuelana. Foi delimitado, espacialmente, como espaço geográfico precípua o território brasileiro, embora a Venezuela seja um espaço essencial para entendimento da problemática; temporalmente a partir de 2015, ano que marca o aumento do fluxo dos venezuelanos para outros países, até o final de 2018. O objetivo geral (OG) desta investigação consiste em analisar as respostas do Estado brasileiro face à crise migratória venezuelana. Para operacionalizar o OG acima apresentado e orientar o processo, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos (OE):

OE 1 – Apresentar o histórico venezuelano que restou na crise migratória.

OE 2 – Compreender as soluções do Estado Brasileiro diante da diáspora venezuelana.

Com vista a alcançar o OG identificado, formula-se a seguinte questão central (QC): Em que medida as medidas de emergência tomadas pelo Estado brasileiro amenizam o risco de instabilidade na região?

2. Conceção teórico – metodológica

O método de rastreamento de processos (*process tracing*) é frequentemente usado quando os analistas se envolvem em explicações históricas: isto é, a identificação das causas dos resultados que já ocorreram. Essas explicações geralmente são compostas por sequências de eventos ou cadeias causais em que fatores localizados em diferentes pontos no tempo contribuem para um resultado (Mahoney, 2015, p. 202).

A metodologia empregada nesse artigo foi a do *theory-building process-tracing*. Esta metodologia principia pela análise do conteúdo empírico, através de análise estruturada, a fim de detetar um mecanismo causal hipotético admissível (Beach & Pedersen, 2019).

Para isso foi necessária uma detalhada descrição dos principais eventos e causas que motivaram a adoção de um novo sistema de gestão migratório, conforme Figura 1.

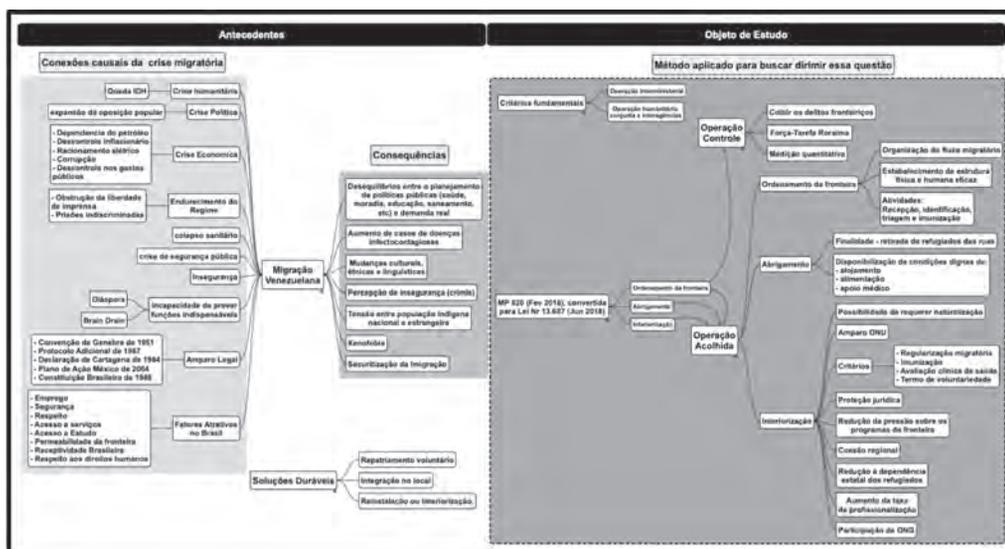


Figura 1 – Mapa mental *process tracing* do sistema de gestão migratório

Do ponto de vista teórico, a teoria escolhida para fundamentar o estudo foi a da securitização desenhada por Barry Buzan e outros autores da Escola de Copenhaga. A Escola de Copenhaga², organização que congregou um grupo de intelectuais que realizou debates nesse período, alinhada com os princípios delineados por Onuf (1998), referência do pensamento construtivista, defende que o mundo é uma construção social resultante do

² Estabelecida nos anos 80 e imbuída pelas preocupações teóricas que caracterizaram a época. Ela objetivava desenvolver um conjunto de conceitos e quadros analíticos para viabilizar a análise de segurança internacional sob uma perspectiva abrangente (Tanno, 2003).

discurso, e das relações sociais, apresentando o conceito de securitização como construção social. Se um objeto é aceite como tema de segurança, indica que houve alegação nesse sentido, o que pode ser apontada por meio da análise do discurso.

Sob o impacto do colapso da União Soviética, os estudos de segurança precisaram enfrentar novos desafios impostos pelo fim do conflito bipolar. Os estudos desse período foram marcados pelo fim da bipolaridade, tanto material quanto ideologicamente, o que impôs questionamentos sobre a própria natureza dos estudos de segurança sendo feitos até o momento, basicamente focados na rivalidade das superpotências e na ameaça de guerra nuclear entre elas (Buzan & Hansen, 2012).

A perspectiva abrangente da Escola de Copenhaga foi importante no desenvolvimento dos Estudos de Segurança Internacional. Buzan e Weaver, referências dessa Escola, apresentam uma nova estrutura para a análise do tema, afastando-se do modelo bipolar anterior, ao entender a ideia de segurança das coletividades humanas e dos Estados de forma conjunta. Assim, segundo Buzan, os estudos de segurança devem incorporar tanto as questões militares quanto as políticas, económicas, ambientais e sociais.

Os estudos de segurança devem ser analisados sob uma perspectiva nova e abrangente, facilitando, assim, o alargamento do assunto. Essa visão contrapõe-se à acusação tradicionalista de que a amplificação do tema torna o assunto incoerente. A análise deve ter um caráter diverso e a dinâmica da segurança deve abranger cinco setores: militar, político, económico, ambiental e social. O argumento dos tradicionalistas de restringir a segurança a um setor, afirmando que a segurança é um tipo particular de política aplicável a uma ampla gama de questões deve ser rejeitado (Buzan, Waever & De Wilde, 1998, p. vii).

Assim, de entre os temas que passaram a ser analisados a partir dessa perspectiva de segurança, ganhou destaque as migrações internacionais em razão da conjuntura mundial onde existem mais de 65 milhões de deslocados em diversas partes do mundo (Trends, 2016). Este é mesmo um problema que chega a ameaçar a estabilidade de alguns Estados. Atualmente, as migrações em massa podem ser comparadas a eventos como as I e II Guerras Mundiais e a Grande Depressão, em virtude de afetarem todos os cantos da Terra, logicamente que com intensidade diferenciada (Buzan et al., 1998, p. 85).

A securitização leva um tema adiante dos princípios pré-definidos na política. Os temas podem ser definidos como: não-politizado, politizado e securitizado. Compreende como não-politizado um tema que o Estado não está envolvido no debate, politizado quando o tema entra no debate e faz parte da agenda do Estado por meio de ações definidas nas políticas estatais, e, securitizado quando um tema requer uma ação imediata e emergencial sobre o determinado assunto (Buzan et al., 1998).

Esse processo de abordagem que visa enquadrar questões multissetoriais no bloco securitário é dinâmico e se modifica de acordo com a ação dos agentes securitizadores e das estruturas. De acordo com Buzan et al., (1998) o que determina é a necessidade que a própria população demonstra de securitização³ de determinados temas e a narrativa construída.

Reforçando ainda este aspecto da securitização, apresentado pelas teorias de Buzan, a

³ Um tema, ao ser securitizado, ele deixa a esfera da política normal e assume um caráter emergencial.

questão ambiental é sensível ao Estado brasileiro quando associada ao espaço da Amazônia Legal. A região amazônica foi interpretada e gerida no século XX como uma fronteira de desenvolvimento, com recursos naturais capazes de garantir o desenvolvimento nacional (Franchi, Bursztyn & Drummond, 2011), sendo por isso um espaço que recebeu, e recebe, atenção especial por parte do Estado brasileiro. Medeiros demonstra isso ao apontar os desafios do Exército Brasileiro na região e vão do geopolítico (panorama internacional) à securitização de questões domésticas (soberania territorial e apoio ao desenvolvimento) (Medeiros, 2020). Conforme o autor aponta:

[...] a presença militar naquele espaço fronteiriço [amazônico] tem um significado especial, indo muito além das preocupações geopolíticas clássicas. Nesse sentido, não constitui apenas uma ponta de lança do Estado em áreas remotas, mas acaba por assumir, muitas vezes de forma permanente – e isso fica mais evidente no caso brasileiro, responsabilidades estatais, como a gestão do desenvolvimento regional em diferentes áreas: saúde, educação, obras de engenharia etc. No bojo de um histórico processo de national state building, as forças armadas da região ainda mantêm missões fora do que se entendem de forma geral como escopo de defesa. (Medeiros, 2020, p. 92)

A securitização do espaço amazônico pelo Estado brasileiro também pode ser percebida pelo número de operações militares e interações realizadas na região como um todo e, mais especificamente, na faixa de fronteira (Almeida, França & Franchi, 2020). Ainda conforme a Política de Defesa Nacional:

As fronteiras demandam atenção, na medida em que por elas transitam pessoas, mercadorias e bens, integrando e aproximando o País de seus vizinhos, ao mesmo tempo em que através delas são perpetradas atividades criminosas transnacionais de forma que sua permeabilidade requer constante vigilância, atuação coordenada entre os órgãos de defesa e os de segurança pública e estreita cooperação com os países limítrofes. (Brasil, 2013, p. 8)

Conforme se observa, o tratamento dispendido pelo estado brasileiro a determinadas regiões, em especial as fronteiras amazônicas, estão inseridos não apenas em um movimento global de novas agendas securitárias, mas também em agendas nacionais historicamente contruídas ao longo dos últimos séculos e que contam com legislações para o emprego das Forças Armadas (Jiménez & Franchi, 2020).

3. Histórico Venezuelano

A República Bolivariana da Venezuela é um país situado no extremo norte da América do Sul e banhada pelo mar do Caribe. Tem como países limítrofes a Colômbia, a Oeste; o Brasil a Sul; a Guiana, a Leste; e a norte as ilhas do Mar do Caribe. Com a Guiana tem aproximadamente 743 quilômetros de fronteiras, sem ligações terrestres. A totalidade da linha fronteiriça com a Guiana é questionada pela Venezuela que reivindica o território do Essequibo, principalmente após a perspectiva de exploração marítima de petróleo na região do delta do Orinoco (Carnevali, 2015). Com a Colômbia a fronteira venezuelana é marcada por uma densa rede de cidades e estradas que conectam os dois países, sendo esta a sua fronteira mais viva. A fronteira com o Brasil tem aproximadamente 2.199 quilômetros de extensão. Embora em extensão se assemelhe à fronteira colombiana, é marcada por uma

baixa densidade populacional e pela quase total ausência de rodovias de ligação entre os dois Estados, possuindo apenas uma rodovia importante na região, conforme mostra a Figura 2.



Figura 2 - Fronteiras venezuelanas
Fonte: Adaptado a partir de Nations (2016).

É possível perceber que as fronteiras venezuelanas com a Colômbia e o Brasil, apesar das suas diferenças, são espaços que vão além de simples fronteiras (*borders*), sendo antes espaços de integração ativa entre as nações, podendo ser identificadas mais dentro do conceito de frontier, como refere Oscar Medeiros (Medeiros, 2020).

No início do século XX, a Venezuela passou por um período de governos autoritários culminando, na década de 1950, com a ditadura de Marcos Perez Jimenez. Findo esse período de instabilidade, foi assinado, em 1958, o Pacto de *Punto Fijo* que tinha como objetivo garantir a democracia por meio da alternância de poder. Foi considerado um Pacto de Governança, embora a esquerda tivesse sido afastada do processo. Além desse Pacto, a Doutrina Betancourt, que restringiu as relações venezuelanas com os governos ditatoriais, favoreceu a estabilidade democrática venezuelana que durou cerca de três décadas (Langue, 2005).

Na década de 1970, a Venezuela atravessou um período de transformações, colocando em marcha práticas políticas que tinham o propósito de recrutar imigrantes profissionais e trabalhadores especializados sendo considerado, à época, um país receptor de imigrantes (Silva, 2018).

Em 1988, decorrente da prosperidade petroleira da década anterior, Carlos Andrés Pérez foi eleito pela segunda vez Presidente da República tendo, nesse mandato, que lidar, fruto da queda acentuada do preço do petróleo, com o declínio das reservas do

Banco Central (US\$ 13,75 bilhões em 1985 para US\$ 6,67 bilhões em 1988), com uma inflação que alcançava cerca de 40,3% ao ano, com o desemprego que atingia índices elevados e com uma queda salarial, tudo isso somado a uma fuga de capitais (Maringoni & da Costa, 2009).

Em 1989, irrompeu no país a revolta denominada “Caracazo” como consequência do repúdio popular às medidas econômicas impostas pelo governo de Carlos Andrés Pérez, levando a opinião pública deixar de apoiar o Pacto Punto Fijo (Langue, 2005). Três anos depois, em 1992, o Movimento Revolucionário Bolivariano 200 (MBR-200) organizou uma tentativa de golpe militar, a denominada Operação Zamora. Essa operação, que contou com a participação do então Tenente Coronel Hugo Chávez Frias, foi considerada um fracasso, sendo os revoltosos rendidos e presos em menos de 48 horas (Silva, 2018). A exposição pública da prisão de Hugo Chávez, fruto da oportunidade que lhe foi dada de discursar na cadeia nacional onde declarou a célebre frase “Por ora, me retiro”, pode ser considerado o início da sua carreira política. Em 1994, após cumprir dois anos de prisão, o amnistiado Hugo Chávez abandonou a vida militar e passou a dedicar-se à política.

Em 1997, Chávez fundou o *Movimiento V República* (MVR) e, no ano seguinte, foi eleito presidente, pelo MVR, com 56% dos votos (Barros, 2006). Chávez assumiu a presidência em 1999 e, após referendo favorável, convocou uma Assembleia Constituinte que foi composta por 131 representantes, dos quais 120 eram ligados ao chavismo. Além disso, promoveu a Revolução Bolivariana, termo criado por ele para designar as mudanças políticas, econômicas e sociais iniciadas com o objetivo de atingir um novo socialismo, que teve impacto nas instituições por meio da interferência direta do governo em assuntos específicos como, por exemplo, a promoção de oficiais gerais (Silva, 2018).

Em abril de 2002, ocorre uma greve geral incitada pela CTV (Confederação dos Trabalhadores da Venezuela, sindicato mais relevante do país), pela Fedecámaras (associação empresarial venezuelana de maior vulto) e pelos funcionários da PDVSA (Petróleo da Venezuela S.A, petrolífera estatal), greve essa que persistiu por quarenta e oito horas, culminando, no dia 11 de abril de 2002, com uma marcha de protesto, reprimida de forma violenta e deixando mortos e feridos em Caracas (Ribeiro, 2009).

No dia 12 de abril de 2002, Chávez sofreu um Golpe de Estado que resultou na detenção do Presidente, na dissolução da Assembleia Nacional e do Supremo Tribunal e na anulação da Constituição. Esse golpe, conduzido pelos não alinhados com o Regime, durou quase 48 horas em razão, sobretudo, do alinhamento das Forças Armadas com a Revolução Bolivariana e o apoio a Chávez (Silva, 2018).

Durante a madrugada do dia 14, Chávez já estava de volta ao Palácio de Miraflores. Fruto do ocorrido em abril de 2002, Chávez anunciou medidas impopulares que resultaram em outra greve em dezembro de 2002, que ficou conhecida como *paro petrolero* (Ribeiro, 2009). Fruto dessa greve, considerada uma “sabotagem petrolera”, Chávez estatizou a PDVSA, demitiu cerca de 18.000 funcionários e empregou chavistas para essas funções, o que fez a produção da empresa cair para metade (Silva, 2018).

Chávez governou a Venezuela até 2013, tendo como principal *modus operandi* uma política assistencialista custeada pela redistribuição dos lucros da PDVEZA e o envolvimento de oficiais das FFAA em diversos setores do executivo e legislativo. Essa política resultou, a custo de dívidas públicas, em avanços sociais como a melhora Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)⁴, crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) e diminuição dos índices de pobreza. Com essa política, Chávez irradiou o socialismo do século XXI, foi protagonista da política na América do Sul nesse período, e atingiu diversos países como o Brasil, a Argentina, a Bolívia e o Equador, entre outros (Gráfico 1).

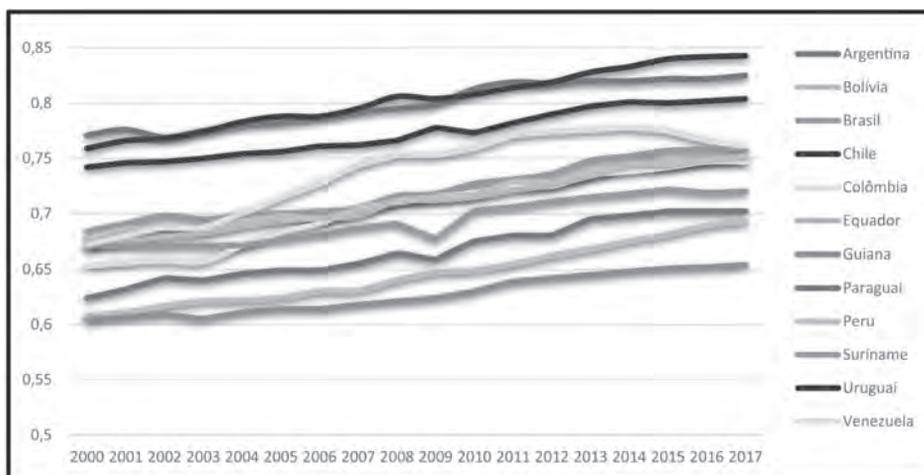


Gráfico 1 – Índice de Desenvolvimento Humano - América do Sul (1990-2017)

Fonte: Adaptado a partir de UNDP (2019).

Após a morte de Chávez, em 2013, Nicolas Maduro, o indicado de Hugo Chávez, assume o governo, herdando uma crise do petróleo e um declínio socioeconômico gerado pela dívida do assistencialismo bolivariano (Silva, 2018).

Comparando o IDH da Venezuela com os seus países limítrofes (destino precípua dos refugiados), no período de 2013 a 2017 verifica-se que a Venezuela foi o país que apresentou involução de IDH, fruto das políticas econômicas e sociais adotadas, como mostra o Gráfico 2.

⁴ Desde 1990 o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNDP) vem publicando uma série de relatórios anuais sobre desenvolvimento Humano (HDRs), onde o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de cada país é publicado.

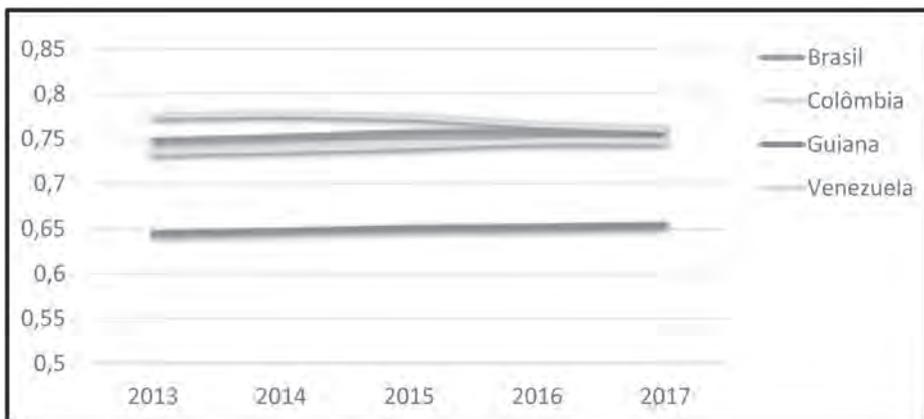


Gráfico 2 – IDH - Brasil, Colômbia, Guiana e Venezuela

Fonte: Adaptado a partir de UNDP (2019).

A partir de 2014, a desestruturação do governo de Maduro favorece o recrudesimento das oposições (confrontos e prisões) resultando no endurecimento do regime.

Em razão da impopularidade do governo, nas eleições parlamentares de 2015 a oposição ocupa cerca de 2/3 das cadeiras da Assembleia Nacional. Maduro, porém, conseguiu contornar a autoridade legislativa mantendo o poder total por meio da Suprema Corte (cerca de 33 juízes indicados pelos dois últimos presidentes) e os Tribunais Eleitorais, contando também com apoio dos militares e de setores da sociedade civil.

A recessão observada a partir de 2013, fruto do desequilíbrio inflacionário, da crise humanitária, da obstrução da liberdade de imprensa, da degradação sanitária, do racionamento elétrico, da expansão oposicionista, resultou no decreto de emergência econômica e no aumento significativo de imigrantes, o que pode ser percebido no Gráfico 3.

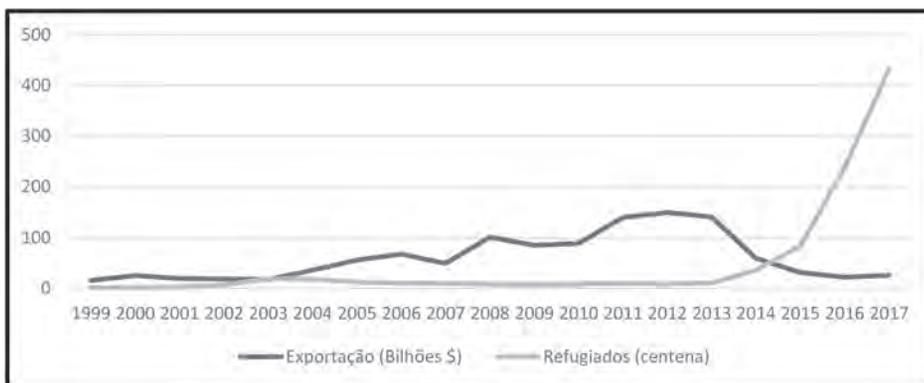


Gráfico 3 – Relação exportação / refúgio

Fonte: Adaptado a partir de OEC (2018) e UNHCR (2018).

Nesse contexto, tem início o movimento de “Guinada à direita” latino-americana, resultado do declínio do fenômeno intitulado “Onda Rosa” iniciado na América Latina no final do século XX e início de XXI. A “Onda Rosa” foi um movimento que teve origem na eleição do venezuelano Hugo Chaves que se expandiu para o Brasil, Chile, Argentina, Uruguai, Bolívia, Peru, Nicarágua e Equador, e que elegeu governos esquerdistas na América Latina.

Não foi “a esquerda” que conquistou a América Latina, e sim “as esquerdas”. Este processo representou “um movimento plural com diversas características semelhantes, mas que devido a especificidades locais, fica evidente que se trata de um fenômeno heterogêneo”. (Arantes, 2016, p. 64)

A “Guinada à Direita” tem início em meados de 2016 quando governos de direita e centro-direita começaram a resgatar o poder nos países latino-americanos favorecidos pela crise causada por pressões monetárias europeias e americanas, redução do preço do petróleo, redução da demanda e dos preços das matérias-primas e reações diplomáticas (Visentini, 2015).

Presencia-se o avanço de uma maré de direita, que é uma nova releitura do liberalismo e do conservadorismo latino-americanos, mesclando elementos de individualismo/empreendedorismo, discurso religioso, pretensa gestão técnica, anti estatismo e nacionalismo (Cruz, Kaysel & Codas, 2015).

Nesse contexto, em 2017 é criado o Grupo de Lima, com o objetivo de discutir a situação crítica da Venezuela, em decorrência do aumento do fluxo migratório e do desalinhamento político venezuelano em relação à maioria dos países sul-americanos.

Este grupo, constituído por 14 países (Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Guatemala, Guiana, Honduras, México, Panamá, Paraguai, Peru e Santa Lúcia), foi concebido para procurar soluções para restaurar pacificamente a democracia venezuelana. Para isso, estabeleceu 16 posicionamentos, de entre os quais se destacam: o não reconhecimento da Assembleia Nacional Constituinte, o apoio e solidariedade à Assembleia Nacional, o repúdio ao uso da força e a condenação à violação dos direitos humanos (Lima, 2017).

Fruto dessa instabilidade venezuelana, o Mercosul suspendeu, em 2017, os direitos políticos da Venezuela por ruptura da ordem democrática. Em 2018, a Organização dos Estados Americanos (OEA) aprova uma resolução a fim de suspender a Venezuela da Organização. Ainda em 2018, motivado por impasses internos na escolha do Secretário-Geral da Organização, os principais integrantes da União das Nações Sul Americanas (UNASUL), bloco sul-americano criado em 2008 pelo presidente venezuelano Hugo Chávez para incentivar a integração regional, suspenderam a sua participação alegando redirecionando de prioridades e tendências políticas.

Nas eleições de maio de 2018, Maduro foi reeleito para um mandato de seis anos numa eleição não reconhecida pela oposição e por países como o Brasil e Estados Unidos, aumentando o isolamento internacional da Venezuela. Essa eleição foi caracterizada pela baixa presença popular, resultando em 50% de abstenção.

Nicolás Maduro, como presidente venezuelano, tem tido um governo conturbado. Em menos de um ano viu faltar produtos básicos nas prateleiras do país, a inflação disparar, a economia desacelerar, e a moeda, já em espiral descendente, desvalorizar-se ainda mais. Neste cenário, o FMI previu, para 2020, de retração de cerca de 15% no produto interno bruto (PIB) e aumento de aproximadamente 13.000% no preço dos produtos .

A crise económica venezuelana tem como fatores primordiais a doença holandesa⁵ (dependência do petróleo), o controlo dos preços e de câmbio (gera a fuga de capitais, desestímulo e corrupção) e descontrolo nos gastos públicos.

Além da crise económica, a Venezuela apresenta uma grave crise de segurança pública e de governabilidade, que pode ser explicada pelos seguintes fatores:

- Penetração intensa do crime organizado nas instituições estatais;
- Cleptocracia;
- Transferência de poderes do Estado para grupos civis armados;
- Aumento exponencial do crime organizado;
- Alto grau de violência entre atores estatais e não estatais;
- A exportação da criminalidade;
- Acusações internacionais generalizadas de comportamento criminoso (Insight crime, 2018).

Considerando esses dois séculos de história, pode-se verificar que o modelo bolivariano venezuelano sofreu desgastes visíveis, sobretudo a partir de 2015, com a derrota do Governo de Maduro nas eleições parlamentares. A partir desse ano, o fluxo de emigração aumentou expressivamente em virtude do clima de pressão popular e de deterioração política e económica.

A diáspora venezuelana não é um processo novo. Iniciou-se durante o governo do presidente Chávez e vem-se agravando com Maduro. Não é um processo fácil de estudar, pois desde o ano 2000 que não existem dados oficiais publicados pelo Governo venezuelano sobre a trânsito dos seus cidadãos (de La Veja & Vargas, 2014, p. 5).

Sendo a Venezuela, um país que apresentou um perfil de recetor de imigrantes durante a segunda metade do século XX, vem experimentando uma onda emigratória recente, com impacto no Brasil, sobretudo com a entrada de cidadãos venezuelanos pelo Estado de Roraima. Esse Estado, por não possuir histórico recente de acolhimento de estrangeiros, apresentou, inicialmente, escassa preparação dos serviços de atendimento aos migrantes e resistência por parte dos moradores locais (que facilmente associaram a migração venezuelana à prostituição, precarização do trabalho, doenças, além da concorrência nos postos de trabalho).

O Brasil não estava entre as opções dos venezuelanos que procuravam países com o IDH mais elevado ou países com o mesmo idioma materno como Estados Unidos, Espanha e Colômbia. No entanto, essas opções iniciais acabaram por não se alterar.

Entre janeiro e setembro de 2017, cerca de 48.500 venezuelanos solicitaram refúgio no mundo, quase o dobro do ano anterior. Até julho de 2017, estimava-se que havia cerca de 300.000 venezuelanos na Colômbia, 40.000 em Trinidad e Tobago, e 30.000 no Brasil em situações migratórias diversas ou em situação irregular (Civil, 2018, p. 6).

A imigração venezuelana caracteriza-se por ser económica e direcionada a três regiões: para a América do Norte e Europa, para onde os mais abonados se dirigem; para os países latinos de língua espanhola, opção utilizada por venezuelanos da classe média; e para os

⁵ Doença holandesa é a crónica sobreapreciação da taxa de câmbio de um país causada pela exploração de recursos abundantes e baratos, cuja produção e exportação é compatível com uma taxa de câmbio claramente mais apreciada do que a taxa de câmbio que torna competitivas internacionalmente as demais empresas de bens comercializáveis que usam a tecnologia mais moderna existente no mundo (PEREIRA; MARCONI, 2007).

países fronteiriços, via alternativa seguida pelos mais humildes e que tem impacto de forma mais relevante nos países acolhedores.

Segundo dados do Departamento de *Homeland Security* dos Estados Unidos (USDHS), entre 1990 e 2013 mais de 154 mil venezuelanos obtiveram a residência permanente nos EUA. A maioria deles são profissionais capacitados, o que configura um claro movimento de fuga de cérebros (*Brain Drain*), que não têm perspectivas de retorno à pátria.

O Brasil passou a ser ponto de interesse dos imigrantes venezuelanos sobretudo a partir de 2016 pela persistência e intensificação da crise. Em 2017 e 2018, como se verá adiante, o volume de venezuelanos que chegam ao país aumentou de forma drástica em relação aos anos anteriores.

Fruto do acima exposto, pode-se verificar que a orientação histórica venezuelana resultou na atual crise política e econômica. A diáspora venezuelana vem sendo direcionada a diversos países, de entre os quais o Brasil, em virtude de fatores geográficos, culturais, econômicos e sociais.

4. O Brasil e a crise venezuelana

No Brasil, a porta de entrada dos refugiados venezuelanos é o Estado de Roraima. O Estado mais setentrional do Brasil, que dispõe de fronteiras secas com Venezuela e Guiana (12,2% das fronteiras terrestres brasileiras), apresenta características peculiares tais como:

- Afastamento do centro político-econômico do país;
- Apresentar aproximadamente 46% do Estado demarcado como Terra Indígena (maior Estado Indígena do Brasil, com 32 Terras Indígenas demarcadas);
- Isolamento da rede elétrica nacional (recebe energia proveniente da Hidroelétrica de Guri, na Venezuela);
- Problemas com ilícitos fronteiriços e crimes ambientais na faixa de fronteira: fraudes, contrabando, garimpo ilegal, desmatamento e tráfico de drogas (em pequenas quantidades)
- Presença de núcleos urbanos (municipais) com interação dinâmica na faixa de fronteira (Pacaraima-Brasil e Santa Helena de Uairém-Venezuela).

Em razão do Brasil ter apenas um único ponto vivificado na fronteira (Pacaraima), Vaz (2017) ressalta alguns aspectos atrativos e repulsivos do fluxo migratório de venezuelanos, descritos no Quadro 1.

Quadro 1 – Aspectos atrativos e repulsivos da imigração venezuelana

Aspectos atrativos	Aspectos repulsivos
- Facilidade do acesso da BR 174, que conecta Manaus a Boa Vista, mostrando-se como facilitador do fluxo de pessoas.	- Relativo distanciamento daquele espaço fronteiriço dos principais centros econômicos e demográficos.
-Pré-existência de interações políticas, econômicas e laços sociais na região.	- Limitada capacidade das economias locais de absorver um aumento expressivo da oferta de mão de obra.
- Percepção da baixa propensão do governo brasileiro em impedir o fluxo de migrantes venezuelanos.	- O fato de outros espaços fronteiriços, como o da Colômbia, ser mais atrativo em razão do maior adensamento.

Fonte: Adaptado a partir de Vaz (2017).

A fronteira Brasil-Venezuela não tem uma alta densidade populacional: no entanto, é um espaço dinâmico na economia e rede urbana local.

Assim, verifica-se que o Brasil transformou-se num corredor de mobilidade migratório da Venezuela e que a atual densidade migratória está a modificar o cotidiano das cidades lindeiras, particularmente no Estado de Roraima, designadamente os Municípios de Boa Vista e Pacaraima.

O atendimento médico foi o serviço público mais afetados pelo crescimento no fluxo de imigrantes venezuelanos. O aumento dos casos de doenças infectocontagiosas que poderiam gerar epidemias e mesmo o ressurgimento de doenças que já haviam sido controladas por vacinação no Brasil eram um risco real relatado por médicos e gestores locais.

No final de 2016, motivado pela sobrecarga no sistema de saúde estadual e municipal, apresentado no Quadro 2, foi decretada emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) em Boa Vista e Pacaraima, em decorrência dos impactos ocasionados pelo intenso e constante fluxo migratório no Sistema Único de Saúde com a finalidade de agilizar os processos administrativos em função da desproporcional demanda (Decreto n. 22.199, de 6 dezembro de 2016, do Governo do Estado de Roraima).

Quadro 2 – Impactos dos venezuelanos no Sistema de Saúde Regional

Custos (R\$)	2015	2016	2017 (Abril)
Internações	R\$ 34.834,00	R\$ 40.269,00	R\$ 53.640,00
Gasto total	R\$ 24.556.486,66	R\$ 29.133.807,87	R\$ 49.161.481,39

Fonte: Franchi (2017)

A partir de 2017, o fluxo migratório de venezuelanos solicitantes de refúgio aumentou de forma relevante, o que permite dizer que esse é um fluxo recente e sem precedentes (Simões, 2017), conforme retratado no Gráfico 4.

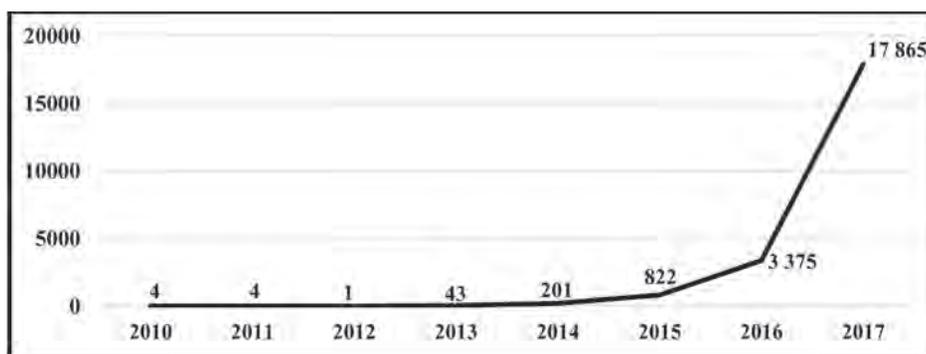


Gráfico 4 – Solicitações de Refúgio no Brasil

Fonte: Brasil (2017)

Assim, em fevereiro de 2018, o Governo brasileiro reconheceu a situação de vulnerabilidade do Estado de Roraima (Decreto n.º 9.285) e criou um Comitê Federal de

Assistência Emergencial (Decreto n.º 9.286) com a finalidade de coordenar as ações de cunho humanitário. Esse Comitê, que conta com representantes de diversos órgãos governamentais e ministérios, é coordenado por um oficial general do Exército brasileiro.

Fruto dos supracitados decretos, o Ministério da Defesa publicou as Diretrizes Ministeriais n.º 03 e 04 de 2018, estabelecendo parâmetros e responsabilidades para a execução das operações Acolhida e Controle.

Nesse ponto, é importante registrar que a utilização de forças militares em operações humanitárias, tal qual a Operação Acolhida, é uma característica marcante dos exércitos pós-modernos (Moskos; Williams & Segal, 2000).

A Operação Acolhida, que foi concebida conforme a doutrina militar vigente e pode ser classificada como operação humanitária, conjunta e interagências, tem como objetivo o acolhimento humanitário (recepcionar, identificar, triar, imunizar, acolher e realocar) de imigrantes venezuelanos no estado de Roraima, em consequência do fluxo migratório fomentado pela crise humanitária (Ceravolo, Paiva & Franchi 2020).

Para melhor entendimento, atente-se a algumas definições identificadas no Quadro 3.

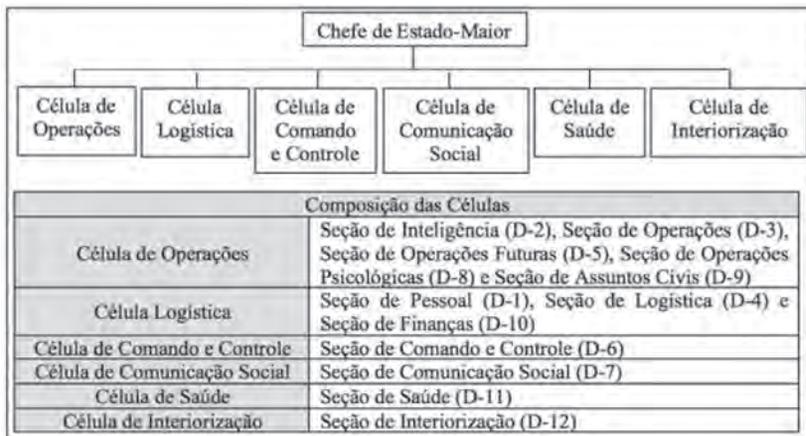
Quadro 3 – Conceitos e definições

Conceito	Definição
Operação Conjunta	“Operação que envolve o emprego coordenado de elementos de mais de uma força singular , com propósitos interdependentes ou complementares, sem que haja a constituição de um comando único” (Brasil, 2015).
Ajuda Humanitária	“Ação proporcionada por distinto Estado ou por Estados membros da Organização das Nações Unidas para a urgente prestação de socorro de natureza diversa , a nacionais de país atingido pelos efeitos de catástrofes, ou decorrentes da devastação de guerra entre nações litigantes, tudo com o objetivo de proteger, amparar e oferecer bem-estar às populações vitimadas, respeitado o princípio da não intervenção ” (Brasil, 2014).
Operação de Ajuda Humanitária	“Operação concebida especificamente para aliviar o sofrimento humano , decorrente de desastres, que representem séria ameaça à vida ou resultem em extenso dano ou perda de propriedade. Destina-se a complementar, com a utilização de meios militares , o esforço de resposta a desastre do governo e de organizações não governamentais” (Brasil, 2014).
Força de ajuda Humanitária	“ Força temporária constituída para realizar uma Operação de Ajuda Humanitária, integrando, com os meios necessários, o esforço de resposta em caso de desastre no Brasil ou no exterior” (Brasil, 2014).

Fonte: Adaptado a partir de Brasil (2014, 2015).

A Operação vem sendo conduzida por meio de uma Força-Tarefa Logística Humanitária que tem como missão cooperar com os Governos Federal, Estadual e Municipal, realizando medidas de assistência de emergência para acolhimento dos imigrantes provenientes da Venezuela que se enquadram nas normas legais e estão em situação de vulnerabilidade e falta de assistência. Essa Força-Tarefa conta com cerca de 500 militares dos três ramos sob coordenação de um general de divisão do Exército brasileiro e organizou o seu Estado-Maior de acordo com a distribuição apresentada no Quadro 4.

Quadro 4 – Organização da Força-Tarefa Logística Humanitária



Fonte: Oliveira (2018).

Assim como todas as operações conjuntas, a Acolhida foi elaborada conforme a doutrina do Ministério da Defesa (Brasil, 2011), abrangendo a componente conceptual, que procura o entendimento do problema e conceber uma abordagem operacional, e o detalhado que procura solucionar o problema.

Em função da componente conceptual, observou-se a necessidade de abordar o problema tendo por base três pilares: o ordenamento da fronteira, o abrigamento e a interiorização (Ceravolo et al., 2020).

A componente conceptual direcionou o planejamento detalhado da Operação Acolhida segundo a visão geral apresentada na Figura 3.

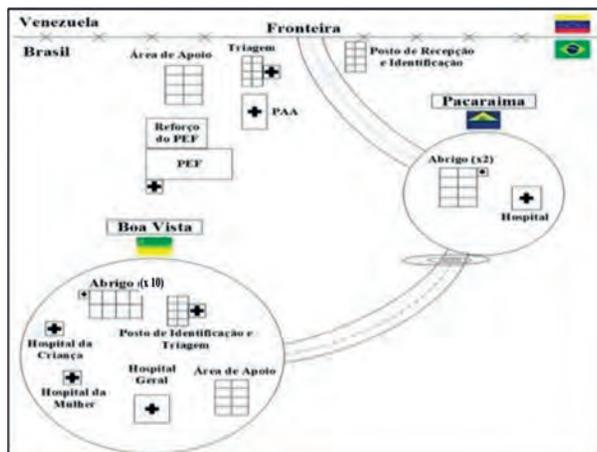
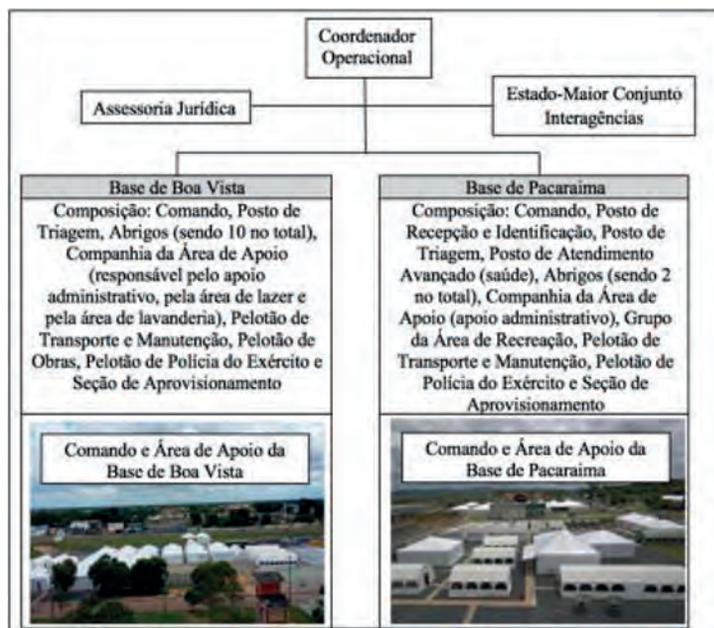


Figura 3 – Planejamento detalhado da Operação Acolhida

Fonte: Oliveira (2018).

Sendo Pacaraima e Boa Vista as duas cidades mais afetadas pelo aumento do fluxo migratório venezuelano, a Força-Tarefa estabeleceu uma base em cada uma dessas cidades e organizou as suas forças conforme especificado no Quadro 5.

Quadro 5 – Organização da Força-Tarefa Logística Humanitária



Fonte: Oliveira (2018).

A Operação foi estruturada baseada no estabelecimento de cinco instalações, conforme mostra o Quadro 6.

Quadro 6 – Quadro estrutural da Operação Acolhida

Instalação	Local	Finalidade	Mobiliado	Atividade Executada
1. Posto de Recepção e Identificação	Pacaraima	Identificar motivo pelo qual o imigrante está ingressando no território brasileiro (turismo, residência temporária ou refúgio)	<ul style="list-style-type: none"> - Forças Armadas brasileiras; - Polícia Federal (PF); - Agência de Vigilância Sanitária (ANVISA); - Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e - Organização Internacional para Migração (OIM). 	<ul style="list-style-type: none"> - Recepção e orientação dos cidadãos que queiram atravessar a fronteira. - Identificação e controle de entrada (Polícia Federal). - Verificação da situação de vacinas. - Oferecimento de alimentação
2. Posto de Triagem		Realizar o cadastramento, inspeção de bagagens, confecção de documentos.	<ul style="list-style-type: none"> - Forças Armadas brasileiras; - PF; - Receita Federal (RF) - ACNUR; - OIM; - Ministério da Saúde (MS); - Ministério de Desenvolvimento Social; - Ministério dos Direitos Humanos - Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA); - Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) 	<ul style="list-style-type: none"> - Cadastramento dos imigrantes com biometria solicitantes de residência temporária e refúgio. - Inspeção das bagagens. - Regularização migratória - Confeção dos documentos. - Inspeção fitossanitária. - Imunização. - Atendimento social - Proteção e defesa de direitos - Atividades com crianças - Oferecimento de outra refeição.
3. Posto de Atendimento Avançado (PAA)		Atendimento médico emergencial de baixa e média complexidade e casos isolados	<ul style="list-style-type: none"> - Forças Armadas Brasileiras - estrutura médica de campanha, que conta com médicos, dentistas, farmacêuticos e enfermeiros militares. 	<ul style="list-style-type: none"> - Triagem sanitária. - 20 leitos para internação.

(Cont.)

Instalação	Local	Finalidade	Efetivos	
			Capacidade	Abrigados
Abrigos em Pacaraima	Janakoida	Abrigar refugiados de origem indígena – famílias (abrigo transitório)	224	408
	BV-8	Abrigar refugiados não indígenas – abrigo para regularização migratória	500	238
Abrigos em Boa Vista	Pintolândia	Abrigar refugiados de origem indígena – famílias	448	690
	Tancredo Neves	Abrigar refugiados não indígenas adultos	232	284
	Jardim Floresta	Abrigar refugiados não indígenas – famílias	594	568
	São Vicente		278	367
	Nova Canãa		390	387
	Rondon I		726	801
	Hélio Campos		250	253
	Palácio Latife Salomão	Abrigar refugiados não indígenas – famílias e adultos	300	431
	Santa Tereza		514	511
	Rondon III		1000	370
Rondon II	Abrigar refugiados não indígenas – abrigo de trânsito para a interiorização		640	415
TOTAL			6.196	5.723

- Os abrigos seguem o padrão previsto nas publicações do ACNUR.
 - Os militares da Operação Acolhida oferecem todo o apoio logístico necessário ao funcionamento dos abrigos, tais como obras e reparos de engenharia, segurança externa e interna, atenção médica e alimentação.
 - No tocante ao apoio de alimentação, a Força-Tarefa Logística Humanitária fornece refeições quentes para os abrigos ocupados não indígenas e gêneros secos para os indígenas.
 - Atividades desenvolvidas nos abrigos: três refeições por dia; distribuição de alimentos em abrigos indígenas; distribuição de kits de higiene pessoal e limpeza, fraldas; limpeza diária, aulas de português; atividades com crianças; atividades culturais, lúdicas e recreativas; fornecimento de matéria-prima para artesanato indígena Warao; provisão telefônica para comunicação com parentes na Venezuela; proteção e defesa de direitos e segurança 24h.

Fonte: Adaptado a partir de Civil (2018).

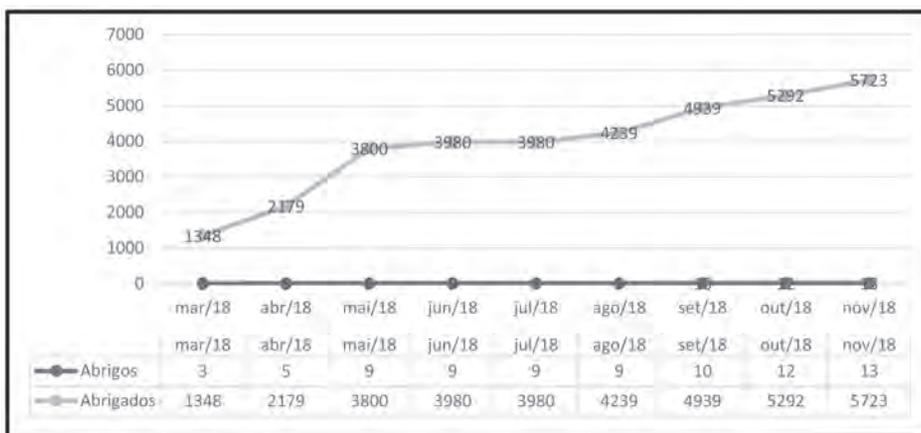


Gráfico 5 – Histórico dos abrigos

Fonte: Adaptado a partir de Civil (2018).

O planejamento de abrigos na área urbana de Boa Vista foi idealizado em função de estudos como o realizado pela ACNUR, que calcula que cerca de 60% dos refugiados e de 80% dos deslocados no mundo vivem em áreas urbanas. Muitos evitam campos estabelecidos fora da área urbana, em virtude da falta de oportunidades de trabalho (Park, 2016).

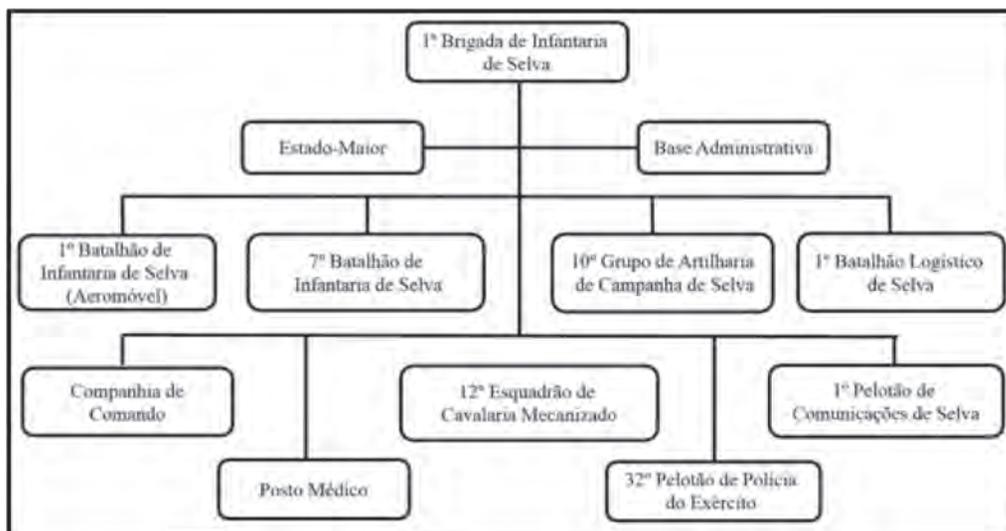
Assim, a Força-Tarefa Logística Humanitária decidiu pelo estabelecimento de campos na área urbana de Boa Vista baseada no pressuposto de que seriam recebidos 500 venezuelanos por mês.

A Operação Controle, estabelecida conforme a Diretriz Ministerial n.º 04/2018, foi desencadeada pelo Exército brasileiro com a finalidade de coibir os delitos fronteiriços, além de apoiar as ações de controle migratório, sob responsabilidade da Polícia federal, tendo como área de operações o Estado de Roraima.

A partir dessa diretriz, coube à 1ª Brigada de Infantaria de Selva a intensificação da vigilância na linha de fronteira do Estado de Roraima, conforme determinações contidas no Plano Operacional Controle, elaborado pelo Comando Militar da Amazônia, confeccionado segundo as diretrizes emanadas na Diretriz de Planejamento Operacional Militar do Comando de Operações Terrestres. Assim, a fim de coibir os delitos transfronteiriços e apoiar as ações de controle migratório, sob responsabilidade da Polícia federal, a 1ª Brigada de Infantaria de Selva, a partir de 20 de fevereiro de 2018, passou a intensificar as ações de vigilância na linha de fronteira do Estado de Roraima, por meio de ações militares preventivas e repressivas, particularmente na região dos pelotões especiais de fronteira de Pacaraima e de Bonfim e, em profundidade, nos eixos rodoviários oriundos da Venezuela e da Guiana (Ceravolo et al., 2020).

A 1ª Brigada de Infantaria de Selva, que possui um efetivo de 3.200 militares, constitui-se como uma grande unidade composta por organizações militares de combate, apoio ao combate e apoio logístico, estruturada de acordo com o Quadro 7.

Quadro 7 – Organograma da 1ª Brigada de Infantaria de Selva



Fonte: Oliveira (2018).

Assim como na Operação Acolhida, foram seguidas as duas etapas previstas na metodologia de planejamento das operações terrestres: a do planejamento conceptual – conceção operativa do Exército e a do planejamento detalhado – exame de situação do comandante.

Fruto do Planejamento Conceptual, a fim de solucionar a problemática de coibir os delitos transfronteiriços e apoiar as ações de controle migratório, observou-se:

- A importância das BR-174 e a BR-401, por se constituírem as duas principais rodovias oriundas da Venezuela e da Guiana;
- O grande número de vias secundárias que ladeiam as BR;
- A permeabilidade das fronteiras com a Venezuela e Guiana.

Como produto do planejamento conceptual visualizou-se como possível solução do problema:

- O estabelecimento de controle na fronteira e em profundidade;
- A utilização de tropa a pé e meios tecnológicos nos trechos permeáveis;
- Aumento da integração entre os órgãos de segurança pública e agências de fiscalização que atuam na fronteira e nas rodovias federais;
- Busca constante do apoio da população a fim de facilitar as operações;
- Primar pelos aspetos da visibilidade e da legalidade das operações.

Com base na abordagem do planejamento conceptual, a 1ª Brigada de Infantaria de Selva visualizou, no seu planejamento detalhado, a necessidade de conceber uma Força-Tarefa⁶ fruto da complexidade das atividades e da quantidade de tropas recebidas em reforço (tropas de polícia do exército, engenharia, comunicações, operações psicológicas e inteligência).

A Força-Tarefa Roraima foi organizada em destacamentos com tarefas específicas, conforme explicitado no Quadro 8.

Quadro 8 – Organização por tarefas das tropas da Operação Controle

Destacamento	Tropas Componentes	Tarefas Recebidas
Fronteira	1º e do 7º Batalhões de Infantaria de Selva, do 7º Batalhão de Polícia do Exército e do 12º Esquadrão de Cavalaria Mecanizado (grupo de exploradores)	- Estabelecimento de postos de bloqueio e controle próximos à linha de fronteira de Pacaraima, na BR-174, e em Bonfim, na BR-401; e - Patrulhamento a pé e motorizado na linha de fronteira das regiões de Pacaraima e Bonfim
Bloqueio	10º Grupo de Artilharia de Campanha de Selva e do 12º Esquadrão de Cavalaria Mecanizado	Estabelecimento de postos de bloqueio e controle em profundidade, na BR-174 e na BR-401 (eixos rodoviários oriundos da Venezuela e da Guiana)
Comando e Controle	1º Batalhão e do 1º Pelotão de Comunicações de Selva	Instalação, exploração e manutenção do sistema de comunicações na área
Informação	4ª Companhia de Inteligência e do Grupo de Inteligência da 1ª Brigada de Infantaria de Selva	Levantamento e análise de informações de inteligência na área de operações
Engenharia	6º Batalhão de Engenharia de Construção	Realização de obras de construção para acomodação da tropa
Logístico	Tropas do 1º Batalhão Logístico de Selva	Apoio logístico às tropas desdobradas nas regiões de Pacaraima e Bonfim
Divulgação	Elementos especialistas em Comunicação Social	Divulgação institucional da Operação Controle
Operações Psicológicas	Destacamento oriundo do 1º Batalhão de Operações Psicológicas	Realização de campanhas com a adoção de três públicos-alvo prioritários: nossas tropas, população de Boa Vista e imigrantes

Fonte: Oliveira (2018)

⁶ Grupamento temporário de forças, de valor unidade ou subunidade, sob um comando único, formado com o propósito de executar uma operação ou missão específica, que exija a utilização de uma forma peculiar de combate em proporções adequadas.

Na vertente da repressão aos delitos transfronteiriços, como dados relevantes destaca-se a detenção de 32 (trinta e dois) venezuelanos que tentavam ingressar no Brasil de forma irregular. Nesse ponto, deve-se registrar que muitos deles são usados como “mulas”, recebendo cerca de quatro dólares para ingressar no Brasil, ilegalmente, transportando produtos relacionados com o contrabando e ao descaminho (Oliveira, 2018).

Uma das intenções do comandante da Força-Tarefa Roraima, a fim de apoiar as ações de controle migratório, foi a de realizar a medição da quantidade de venezuelanos que passam pelo posto de bloqueio e controle da BR-174. Nesse sentido, observou-se que, em média, dos 373 (trezentos e setenta e três) venezuelanos que passam diariamente pelo posto de bloqueio da BR-174, cerca de 126 retornam, resultando no saldo de aproximadamente 247 (duzentos e quarenta e sete) que permanecem no Brasil.⁷

Essa medição, em conjunto com as medições realizadas no posto de recepção e identificação da Força-Tarefa Logística Humanitária (em média 548 entradas, 138 saídas, perfazendo um saldo diário de 410 que permanecem no Brasil), permite o acompanhamento do fluxo migratório venezuelano.⁸

Assim, verifica-se que o Brasil, em virtude do agravamento da situação política e econômica da Venezuela, estabeleceu políticas de controle migratório e segurança da fronteira que responde efetivamente à demanda internacional, respeitando os preceitos das normas e convenções internacionais das quais o Brasil é signatário.

5. Conclusões

A migração é um fenômeno complexo que produz efeito psicossociais, políticos, econômicos e militares distintos nas regiões de origem, de destino e transitórias. A Venezuela figura atualmente como região de origem de fluxo migratório para a América do Sul e além-mar. A crise na Venezuela é complexa com desdobramentos sociais, econômicos e políticos, que não apresentam soluções a curto prazo, o que indica uma manutenção, com oscilações, dos fluxos migratórios para os países vizinhos. Como os dados vêm mostrando, os países sul americanos assumem papéis de destinos finais ou de simples espaços de passagem para os migrantes venezuelanos, com diferentes consequências. O Brasil é um destes países, ora utilizado como passagem, ora como destino, para milhares de venezuelanos.

A região Amazônica é um espaço importante para o Estado Brasileiro do ponto de vista geopolítico e internacional, sendo o seu controle e a manutenção da soberania nacional levados muito à sério pelo governo federal.

Neste ínterim, o espaço da faixa de fronteira amazônica em pontos onde a fronteira é mais viva requerem a atenção do Estado. O fluxo de venezuelanos dirigido exatamente para uma fronteira amazônica numa região isolada, contribuiu para o envolvimento do governo federal e de diversos ministérios na resposta planejada. Especificamente no Estado de Roraima, onde o governo federal brasileiro reconheceu a situação de vulnerabilidade do Estado (Decreto n.º 9.285, 2018), criou um Comitê Federal de Assistência Emergencial

⁷ Médias calculadas de abril a outubro de 2018

⁸ Médias calculadas de julho a outubro de 2018

(Decreto n.º 9.286, 2018) com a finalidade de coordenar as ações de cunho humanitário. Fruto dos supracitados decretos, o Ministério da Defesa publicou as Diretrizes Ministeriais n.º 03 e 04 de 2018, estabelecendo parâmetros e responsabilidades para a execução das operações Acolhida e Controle.

A Operação Acolhida pode ser classificada como operação humanitária, conjunta e interagências, que tem como objetivo o acolhimento humanitário (recepcionar, identificar, triar, imunizar, acolher e realocar) de imigrantes venezuelanos no Estado de Roraima, em consequência do fluxo migratório fomentado pela crise humanitária.

A Operação Controle foi desencadeada com a finalidade de coibir os delitos fronteiriços, além de apoiar as ações de controle migratório, sob responsabilidade da Polícia Federal, tendo como área de operações o Estado de Roraima.

Fica claro que o Estado brasileiro adotou medidas de emergência em função não de um risco de instabilidade nacional, mas do risco de instabilidade em um dos seus Estados federados, o Estado de Roraima. A instabilidade que poderia ter ocorrido caso o governo federal não tivesse agido de forma resoluta e efetiva, seria, em primeira instância, a deterioração da oferta de serviços básicos a brasileiros e estrangeiros presentes naquele território (saúde, segurança, educação, entre outros). Num segundo momento, atingiria as administrações municipais e estaduais.

A execução da resposta brasileira fez-se através de uma complexa operação interministerial, interagências, com a participação de organismos não-governamentais e entidades da sociedade. A forma oportuna e eficiente com que a problemática da imigração venezuelana tem sido tratada até o momento é considerada pela Organização das Nações Unidas como uma solução com êxito. Do ponto de vista militar, o planejamento, preparação e execução de uma série de ações com tantas agências, em uma operação com um volume considerável de migrantes dentro de padrões que atendem às legislações internacionais, demonstra a capacidade brasileira para lidar com este tipo de questões. As lições apreendidas e capacidades desenvolvidas durante estes últimos anos da Operação Acolhida e Operação Controle são um legado ao país.

Referências bibliográficas

- Almeida Paim de, R., França, R. L. & Franchi, T. (2020). Operações de Garantia da Lei e da Ordem na Faixa de Fronteira. *Revista da Escola Superior de Guerra*, 34 (72), 141-166.
- Andrade, J. H. (2005). O Brasil e a organização internacional para os refugiados (1946-1952). *Revista Brasileira de Política Internacional*, 48(1), 60-96.
- Aragón, L. E. (2009). *Migração internacional na Pan-Amazônia*. Núcleo de Altos Estudos Amazônicos/UFPA.
- Arantes, P. C. V. M. (2016) *Grandes transformações na América Latina? A onda rosa, a Bolívia e o contramovimento*. Dissertação de mestrado. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais: Belo Horizonte.
- Azevedo, C. M. M. (1987). *Onda negra, medo branco: o negro no imaginário das elites--século XIX*, 6. Annablume.
- Barros, P. S. (2006). Chávez e Petróleo: Uma análise da nova política econômica venezuelana. *Cadernos Prolam/USP*, 5(9), 209-237.

- Beach, D., & Pedersen, R. B. (2019). *Process-tracing methods: Foundations and guidelines*. University of Michigan Press.
- Brasil (2011). Doutrina de Operações Conjuntas. *Doutrina de Operações Conjuntas-MD30-M-01 (pág. 105)*. Ministério da Defesa Brasília-Brasil.
- Brasil (2013). Política de Defesa Nacional. Brasília: Casa Civil da Presidência da República.
- Brasil (2014) *Nota de Coordenação Doutrinária n. 1/2014 - C Dout Ex/EME*. Retirado de <http://www.cdoutex.eb.mil.br/index.php/produtosdoutrinarios/n-c-d/ncd-2014?download=171:ncd-01-2014>.
- Brasil. (2015). M. D. MD35-G-01: *Glossário da Forças Armadas*. Brasília: Autor.
- Brasil. (2017) M. J. *Refúgio em Números - 3ª Edição*. Brasília, Autor.
- Buzan, B., Wæver, O., Wæver, O., & De Wilde, J. (1998). *Security: A new framework for analysis*. Lynne Rienner Publishers.
- Buzan, B., & Hansen, L. (2012). *A evolução dos estudos de segurança internacional*. São Paulo: UNESP.
- Castiglioni, A. H. (2009). Migração: abordagens teóricas. *ARAGÓN, LE Migração Internacional na Pan-Amazônia*. Belém: NAEA/UFPA, 1, 39-57.
- Carnevali, M. G. M. (2015). PETROCARIBE and the Venezuelan claim over the Essequibo: a political culture versus the policy of the culture. *Latin American Report*, 31 (2), 37-53.
- Ceravolo, L. E. S.; Paiva, Ana Luiza Bravo e ; FRANCHI, Tássio (2020). *Operação Acolhida e Operação Controle: desafios na gestão da fronteira Norte*. In: Fernando José Ludwig; Luciano Stremel Barros. (Org.). (Re)Definições das Fronteiras: desenvolvimento, segurança e integração. 1ed.Foz do Iguaçu: Editora IDESEF, 2020, v. IV, p. 217-242.
- Civil, C. (2018) *Apresentação 8ª reunião Comitê Federal - 4/12/2018 — Casa Civil*. Retirado de <http://www.casacivil.gov.br/operacao-acolhida/documentos/apresentacao-8a-reuniao-comite-federal-4-12-2018/view>
- Cruz, S. V., Kaysel, A., & CODAS, G. (2015). *Direita, volver!: o retorno da direita e o ciclo político brasileiro*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.
- Darcy R. (2015). *O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil*. Global Editora e Distribuidora Ltda.
- De Azevedo, C. M. M. (1987). *Onda negra, medo branco: o negro no imaginário das elites-- século XIX (Vol. 6)*. Annablume.
- Decreto n. 22.199 de 6 dezembro de 2016. Governo do Estado de Roraima. Diário Oficial do Estado de Roraima (DOERR). Retirado de <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/132980042/doerr-06-12-2016-pg-3>
- Decreto n. 9.285, de 15 de fevereiro de 2018. Reconhece a situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária na República Bolivariana da Venezuela. Brasília: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20152018/2018/Decreto/D9285.htm. Acesso em: 25 set. 2020.
- Decreto n. 9.286, de 15 de fevereiro de 2018. Define a composição, as competências e as normas de funcionamento do Comitê Federal de Assistência Emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária. Brasília: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20152018/2018/Decreto/D9286.htm. Acesso em: 25 set. 2020.

- De la Vega, I., & Vargas, C. (2014). Emigración intelectual y general en Venezuela: Una mirada desde dos fuentes de información. *Bitácora-E Revista Electrónica Latinoamericana de Estudios Sociales, Históricos y Culturales de La Ciencia y La Tecnología*, (1), 66-92.
- Diretriz Ministerial n. 03, de 15 de fevereiro de 2018. Estabelece parâmetros e responsabilidade para a execução da Operação Acolhida. Brasília: Ministério da Defesa.
- Diretriz Ministerial n. 04, de 15 de fevereiro de 2018. Estabelece parâmetros e responsabilidade para a execução da Operação Controle. Brasília: Ministério da Defesa.
- Franchi, T., Bursztyn, M., & Drummond, J. A. L. (2011). A questão ambiental e o adensamento da presença do Exército Brasileiro na Amazônia Legal no final do século XX. *Novos Cadernos NAEA*, 14 (1).
- Franchi, T. (2017) *O Impacto da Crise Venezuelana sobre o Brasil*, Rio de Janeiro, ESG.
- Franchi, T. (2019). Operação Acolhida - A Atuação Forças Armadas Brasileiras no Suporte aos Deslocados Venezuelanos, *Military Review*.
- Giarola, F. R. (2012). O povo novo brasileiro: mestiçagem e identidade no pensamento de Darcy Ribeiro. *Revista Tempo e Argumento*, 4(1), 127-140.
- IBGE (2018), Brasil em Síntese. Retirado de: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rr/panorama>>
- Insight crime (2018), U. I. 7 Reasons for Describing Venezuela as a Mafia State. In *Sight Crime*, v.1 Venezuela: A Mafia State? 3-13. Retirado de https://www.academia.edu/38600565/Venezuela_A_Mafia_State
- Langue, F. (2005). *Antecedents historiques du "chavisme"*, *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*, Paris, Bibliothèque des Auteurs du Centre, Langue, Frédérique
- Lima (2017), G. *Declaración de Lima*. Governo. Retirado de: <http://www.rree.gob.pe/SitePages/declaracion_conjunta.aspx?id=DC-007-17>
- Jiménez Villarreal, R. X., & Franchi, T. (2020). Armed Forces and Public Security: Comparative Study of Ecuadorian and Brazilian Laws. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 15(2), 57-72.
- Mahoney, J. (2015). *Process tracing and historical explanation*. *Security Studies*, 24(2), 200-218.
- Maringoni, G., & da Costa, E. V. (2009). *A revolução venezuelana*. São Paulo, Unesp.
- Medeiros, O. F. (2020). Desafios do Exército Brasileiro nas fronteiras amazônicas. *Coleção Meira Mattos: revista das ciências militares*, 14 (49), 77-97.
- Moskos, C. C., Williams, J. A., & Segal, D. R. (Eds.). (2000). *The postmodern military: Armed forces after the Cold War*. Oxford University Press on Demand.
- Nations (2016) *Online project* Retirado de <http://picturetomorrow.org/wp-content/uploads/venezuela-map-maps-with-road-capital-at-of.jpg>
- OECD. (2018) *Venezuela (VEN) Exports, Imports, and Trade Partners*. Retirado de <https://atlas.media.mit.edu/en/profile/country/ven/>
- Organização Internacional para as Migrações (OIM). (2009). Glossário sobre migração. *Direito internacional da migração*, (22).
- Oliveira, M. G. A. G. (2018). *A Utilização do Componente Militar Brasileiro Frente à Crise Migratória da Venezuela*. *MILITARY REVIEW*.
- Onuf, N. (1998). *Constructivism: A User's Manual*. Retrieved May 13.

- Park, H. (2016) *The power of cities UNHCR Innovation*, Retirado de <https://www.unhcr.org/innovation/the-power-of-cities/>
- Pedersen, R. B. & Beach, D. (2019). *Process-tracing methods: Foundations and guidelines*. University of Michigan Press.
- Pereira, L. C. B., & Marconi, N. (2007). *Existe doença holandesa no Brasil?* Fórum de Economia da Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro.
- Ribeiro, D. (2015). *O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil*. Global Editora Ltda.
- Ribeiro, V. N. D. S. (2009). *Petróleo e processo bolivariano: uma análise da disputa pelo controle do petróleo na Venezuela entre 2001 e 2003*. Rio Grande do Sul. UFRGS.
- Riley, C. G. (2003). A emigração açoriana para o Brasil no século XIX: braçais e intelectuais. *ARQUIPÉLAGO-Revista da Universidade dos Açores*, 143-172.
- Silva, P. R. C. (2018, abril) *A crise na Venezuela e seus impactos para o Brasil*. Em: Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, A crise Venezuelana. Simpósio organizado pelo Instituto Meira Mattos, Rio de Janeiro.
- Simões, G. D. F. (2017). Perfil sociodemográfico e laboral da imigração venezuelana no Brasil.
- Tanno, G. (2003). A contribuição da escola de Copenhague aos estudos de segurança internacional. *Contexto Internacional*, 25(1), 47.
- Trends, G. (2016). Forced Displacement in 2016. *UNHCR: Geneva, Switzerland*.
- UNDP. (2019) *IDH Global*. Retirado de <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/rankings/idh-global.html>
- UNHCR. (2018) *UNHCR Population Statistics - Data - Asylum Seekers Monthly*. Retirado de http://popstats.unhcr.org/en/asylum_seekers_monthly
- Vaz, A. C. (2017). *A crise venezuelana como fator de instabilidade regional*. Brasília, Centro de Estudos Estratégicos do Exército
- Visentini, P. F. (2015) *O declínio da “onda rosa” latino-americana*. Retirado de <https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2015/12/paulo-fagundes-visentini-o-declinio-da-onda-rosa-latino-americana-4928654.html>

THE BRAZILIAN RESPONSE TO THE RECENT VENEZUELAN IMMIGRATION TO RORAIMA¹

A RESPOSTA BRASILEIRA À IMIGRAÇÃO VENEZUELANA RECENTE EM RORAIMA

Luiz Eduardo Santos Cerávolo

Lieutenant Colonel (Infantry)

Master's Degree in War and Peace Studies from the Brazilian Army Command and General Staff School.

Currently attending the Military University Institute.

ceravolo.luiz@eb.mil.br

Tássio Franchi

PhD in Sustainable Development from the University of Brasília.

Lecturer at the Brazilian Army Command and General Staff School.

tasfranchi@gmail.com

ABSTRACT

This article addresses the migration flows caused by the Venezuelan political and economic crisis and the Brazilian response to the problem. The article will analyse the causal links underpinning Venezuelan immigration, in order to identify its consequences and the measures taken by the Brazilian Government to minimise the impact of this crisis. First, the theoretical and methodological concepts will be presented, after which the Venezuelan historical context will be explained, as will the Brazilian response to the crisis. The study uses process-tracing methods and is based on the securitization theory advanced by Barry Buzan and Olav Weaver, authors of the Copenhagen school. To solve this migration crisis, the Brazilian government recognised the vulnerable situation of the state of Roraima and created the Federal Emergency Assistance Committee, whose work resulted in Ministry of Defence directives that established the parameters and responsibilities for conducting Control and Reception operations.

Keywords: Venezuelan crisis, immigration, Brazil.

RESUMO

O presente artigo tem como tema central o processo imigratório resultante da crise política e económica venezuelana e a resposta brasileira subsequente. Pretende-se analisar as conexões causais da questão imigratória venezuelana, identificar as consequências e apresentar as soluções estruturadas pelo Governo brasileiro a fim de minimizar as implicações dessa crise. Para tanto,

How to cite this article: Cerávolo, L. E. S., & Franchi, T. (2020). The Brazilian Response to the recent Venezuelan Immigration to Roraima. *Revista de Ciências Militares [Portuguese Journal of Military Sciences]*, November, VIII(2), 261-284. Retrieved from https://www.ium.pt/?page_id=5714

¹ Article adapted from the 1st author's Master's dissertation. The defence took place in August 2019 at the Brazilian Army Command and General Staff School.

aborda-se num primeiro momento a concepção teórico-metodológica, depois o contexto histórico venezuelano e em seguida o comportamento do Brasil face à crise. A metodologia adotada neste artigo foi a do rastreamento de processos e a teoria escolhida para fundamentar o estudo foi a da securitização desenhada por Barry Buzan e Olav Weaver, autores da Escola de Copenhaga. Como abordagem para solucionar esta crise migratória, o Brasil reconheceu a situação de vulnerabilidade do Estado de Roraima e criou o Comitê Federal de Assistência Emergencial, o que resultou em diretrizes do Ministério da Defesa que estabeleceram os parâmetros e responsabilidades para a execução das operações Acolhida e Controle.

Palavras-Chave: *Crise venezuelana, imigração, Brasil.*

1. Introduction

Migration is the movement of persons away from their place of usual residence, either across an international border or within a State. (IOM, 2009, p.40)

Migration is part of the history of civilisation. The first reports of population movements date back to prehistoric times, when Neanderthals and Sapiens left Africa for Europe and Asia. In ancient history, the Jewish exodus and the migrations of barbarian peoples in Europe changed the features of the regions where they occurred. The great naval expeditions of the 14th and 15th centuries led to the discovery of new colonies and to the subsequent settlement of Europeans in the American continent. Furthermore, the forced migration of African slaves also contributed with customs and genetic heritage to the composition of the Brazilian population (Franchi, 2019).

Brazil's national identity has been constructed around the miscegenation of different ethnic groups. The indigenous populations were joined by the Portuguese, and later by Africans, forming the core of Brazilian society (Darcy, 2015). In addition to the Portuguese colonisation, other European peoples arrived in the Dutch invasions during the colonial period brought. At that time, several Azorean couples came to the country sponsored by the Portuguese crown (Riley, 2003). There were several migration waves from the late 19th to the early 20th centuries, during which Italians, Portuguese, Spanish, Germans, Japanese and Lebanese groups settled in the south and southeast regions. According to Azevedo, this movement was orchestrated by the Brazilian elites in an attempt to make the population less mixed (De Azevedo, 1987). Even though these ethnic groups arrived in different waves and periods, the fact remains that migrants of different origins have collaborated in building the country's identity as a mixed nation (Darcy, 2015; Giarola, 2012).

During the late 20th century, several conflicts, including the two great wars, forced thousands of people into involuntary displacement. The phenomenon has influenced the Brazilian migration policy, as Brazil began to receive migrants through the International Refugee Organization (Andrade, 2005).

In October 1945, while World War II was still being fought, the United Nations (UN) organization was established to facilitate global cooperation. Since its inception, the UN has committed to promoting human rights and providing humanitarian assistance to thousands of world war refugees. In 1950, the role of United Nations High Commissioner for Refugees

(UNHCR) was created to deal specifically with the issue of forced migration.

Over the years, in addition to refugees from war-torn countries, the organization has helped other people who needed support for various reasons.

Aside from historical events, other causes have directly influenced and/or influence migratory movements, such as hunger, natural disasters, climate change, environmental degradation; intra-state and interstate disputes, political persecution; favourable international climate.

An international migration event has impacts for the host countries, for the countries of origin and for those that host migrants on a temporary basis. It takes place at international borders, airports and ports and has specific features depending on region. These movements are facilitated by easy access routes, regional integration initiatives, bilateral diplomatic agreements, lack of border checkpoints and the presence of solidarity networks (Aragón, 2009). Migrations are complex phenomena that can change the regions where they occur, especially with regards to psychosocial (education, health, culture, work, demography), political (diplomacy, sovereignty, borders), economic (trade, investment, economic integration, income and labour market) and military (articulation, organization and logistics) factors.

In desirable destinations, mass migration creates imbalances between urban development and the creation of jobs and services, which has immediate effects but also leads to short-, medium- and long-term changes (Castiglioni, 2009).

South America, a subcontinent with about 12% of the world's land area and 6% of the world's population, receives immigrants from countries both inside and outside the American continent. In a recent example, the instability and crisis in Haiti was worsened by the 2010 earthquake, which led part of the country's population to scatter across the continent. In the case of Venezuela, supply shortages have worsened the crisis, forcing its citizens to immigrate to various South American countries.

Since 2015, increasing numbers of Venezuelans have crossed the Brazil-Venezuela border to purchase various products, but mainly food and medicine. That year, few Venezuelans emigrated or applied for asylum. However, in 2016, the flow began to increase and gradually, over that same year, the characteristics of the migratory movement changed, with more Venezuelans seeking medical and hospital services and settling in Brazil. Although Venezuela has other neighbouring nations (Guyana and Colombia), the southernmost and easternmost states only have a border with Brazil and Guyana, and have no land links to Guyana. Venezuela has borders with the Brazilian states of Amazonas and Roraima, but the main gateway for refugees is the state of Roraima. This movement is facilitated by the highway that connects Caracas to Manaus in the Amazon, which cuts across the Roraima state. The BR-174 is Roraima's largest highway, connecting the Brazil-Venezuela border (in the Pacaraima-RR municipality) to Manaus, the capital of the Amazon state. On the Venezuelan side, it merges with Rota-10, a highway that runs from north to south, cutting across several Venezuelan states from the highway system near the Caribbean Sea to the Brazilian border in Bolivar state.

Roraima is Brazil's northernmost state. It has land borders with Venezuela and Guyana,

a population of 576,568 (IBGE, 2018) and an annual revenue of 11 million *reais*. Some of its distinctive features are: its distance from the country's political and economic centre; the fact that approximately 46% of the state is marked as Indigenous Land; that it is not connected to the national electrical grid (the state gets its power from the Guri Hydroelectric Power Plant in Venezuela); there are problems with border and environmental violations at the border strip.

The state's health system has resources, jobs and beds to serve a population of about five hundred thousand, and has limitations that make it vulnerable to abrupt changes in population numbers and profile. The exponential growth of the flow of Venezuelans since 2016 has affected the state of Roraima, mainly in terms of work and health related issues due to a depleted labor force and to the fact that the hospital network was planned to serve a smaller population.

In a first stage, Venezuelan immigrants were received and hosted by the local authorities. The state government and the Boa Vista municipality requested support from the federal government and provided limited support to improvised shelters. The Army's engineer construction battalion stationed in Boa Vista helped clean and maintain some shelters. Nongovernmental organizations and institutions linked to different religious groups were directly involved by conducting donation campaigns and administering shelters. However, despite these efforts, the food and health situation remained precarious.

In 2017, the shortages in Venezuela grew worse and the number of Venezuelans entering Brazil increased once again. As a result, the Brazilian government organized Operation Acolhida to address the influx of migration to Roraima. The object of this study is the Brazilian response to the Venezuelan migration crisis. The study is delimited in terms of space to the geographical area of the Brazilian territory (although some information about Venezuela is provided, as it was deemed essential to explain the problem); in terms of time, to the period from 2015 (the year the flow of Venezuelans to other countries began to grow) to late 2018. The general objective (GO) of this study is to analyse the Brazilian government's response to the Venezuelan migration crisis. The following specific objectives (SO) helped operationalise the GO and guide the process:

Specific Objective 1 – To describe the historical events that triggered the Venezuelan migration crisis.

Specific Objective 2 – To understand the measures taken by the Brazilian government to deal with the Venezuelan diaspora.

To achieve the GO, the study will answer the following research question (RQ): How do the emergency measures taken by the Brazilian government mitigate the risk of instability in the region?

2. Theoretical and methodological design

The method of process tracing is often used when analysts engage in *historical explanation*: that is, the identification of the causes of outcomes that have already occurred. These explanations are usually composed of sequences of events or causal chains in which factors located at different points in time contribute to an outcome. (Mahoney, 2015, p.202)

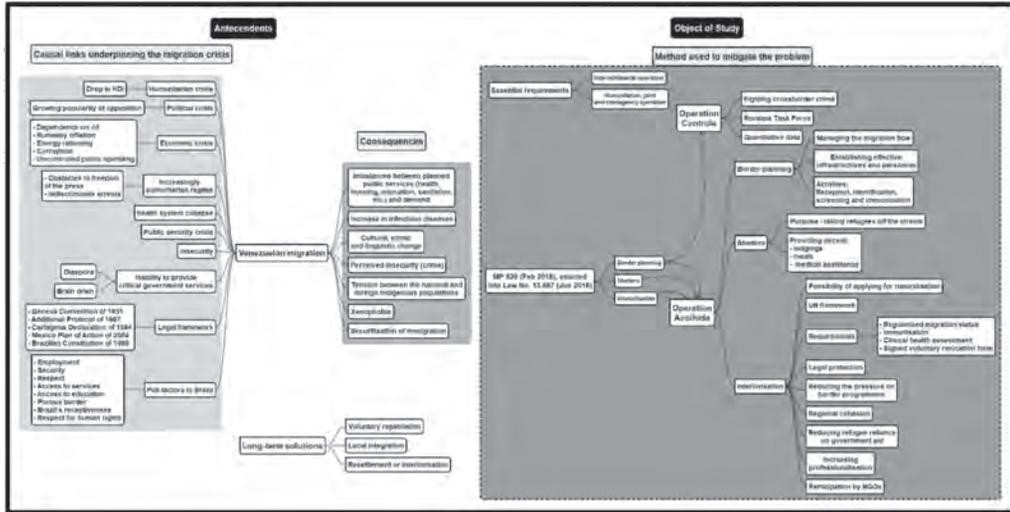


Figure 1 – Process tracing mind map of a migration management system

The theory that underpins this study is the securitisation theory advanced by Barry Buzan and other authors of the Copenhagen School. The Copenhagen School² was an organization that brought together a group of theorists who held discussions during its time of activity. It supported the principles outlined by Onuf (1998), a pioneer of constructivism, arguing that the world is a social construct created through speech acts and social relationships, and framed the concept of securitisation as a social construct. For a subject to be accepted as a security issue, it must first be declared one; this process can be identified through discourse analysis.

According to Buzan and Hansen (2012), with the collapse of the Soviet Union and the end of the bipolar conflict, security studies faced new challenges. The studies published during that period were materially and ideologically influenced by the end of bipolarity and questioned the very nature of the studies that had been published up to that point, which focused on the rivalry between superpowers and the threat of a nuclear war between them.

The broader scope of the Copenhagen School had an important role in the evolution of International Security Studies. Buzan and Weaver, two of the school's most respected authors, proposed a new way of analysing the topic that broke with the bipolar model and replaced it with a holistic approach to the security of human communities and nations. Thus, according to Buzan, security studies should address not only military and political issues, but also economic, environmental and societal issues.

According to Buzan et al., (1998), the security studies sets out a new and comprehensive framework of analysis for security studies. Establishing the case for the wider agenda, it both answers the traditionalist charge that the wider agenda makes the subject incoherent

² The school was established in the 1980s and was influenced by the theoretical concerns of the time. It aimed to develop a set of concepts and analytical frameworks that would make it possible to analyse international security from a broad perspective (Tanno, 2003).

and formulates security to incorporate the traditionalist agenda. It examines the distinctive character and dynamics of security in five sectors: military, political, economic, environmental, and societal. It rejects the traditionalists' case for restricting security to one sector, arguing that security is a particular type of politics applicable to a wide range of issues.

International migration, one of the issues that has been analysed from this security perspective, has become increasingly relevant because there are currently over 65 million displaced people in various parts of the world (Trends, 2016). The problem is serious enough to constitute a threat to stability in some nations. Today's mass migrations are comparable to events such as the two World Wars and the Great Depression because they affect all regions of the Earth in varying degrees of intensity (Buzan et al., 1998, p.85).

Securitisation takes an issue beyond the principles outlined in policy. Issues can be defined as: non-politicised, politicised and securitised. A non-politicised issue is an issue in which the State is not involved, whereas a politicised issue is part of the government's agenda and is addressed by government policies; a securitised issue requires immediate and urgent action (Buzan et al., 1998).

This approach, which frames multisectoral issues as security issues, is a dynamic process that changes depending on the actions of securitisation agents and organizations. According to Buzan et al., (1998) it is determined by the population's need for securitisation³ in regards to certain issues, as well as by the narrative that is built around them.

This aspect of securitisation which Buzan describes in his work is reinforced by the fact that environmental issues in the Legal Amazon region are a sensitive subject for the Brazilian government. During the 20th century, the Amazon region was interpreted and managed as a frontier of development, with sufficient natural resources to support the country's development (Franchi, Bursztyn & Drummond, 2011). Therefore, this region has received and continues to receive special attention from the Brazilian government. To demonstrate this, Medeiros lists the challenges that the Brazilian Army has faced in the region, from geopolitics (international panorama) to the securitisation of domestic issues (territorial sovereignty and development support) (Medeiros, 2020). As the author notes:

[...] the military presence in that border [the Amazonian border] has a special significance that goes far beyond traditional geopolitical concerns. Not only is it a spearhead for the Government in remote areas, it has taken on, often on a permanent basis – and this is more obvious in the case of Brazil – the government's responsibilities, such as managing regional development in different areas: health, education, construction, etc. In the midst of a historic national state building process, the region's armed forces still perform tasks beyond what is generally considered to be the scope of defence. (Medeiros, 2020, p. 92)

The number of military and interagency operations carried out in the region, especially at the border strip, is further evidence of the securitisation of the Amazonian region by the Brazilian government (Almeida, França & Franchi, 2020). The National Defence Policy states that:

³ When an issue becomes securitised, it leaves the sphere of normal politics and becomes an urgent issue.

Borders require attention because people, goods and property pass through them, integrating and bringing the country closer to its neighbours, at the same time as transnational criminal activities are perpetrated through them, which means that this porosity requires constant vigilance, coordinated action between defence and public security agencies, and close cooperation with neighbouring countries. (Brazil, 2013, p. 8)

As the above shows, the attention given by the Brazilian government to certain regions, particularly the Amazon borders, is not only framed within a global movement of new security agendas, but also of national agendas that have been historically built over the last centuries, supported by legislation regulating the use of the Armed Forces (Jiménez & Franchi, 2020).

3. Venezuelan history

The Bolivarian Republic of Venezuela is a country on the northern coast of South America, bordered by the Caribbean Sea. It borders Colombia to the west, Brazil to the south, Guyana to the east and the Caribbean islands to the north. It shares a border of approximately 743 kilometres with Guyana but no road connections. Venezuela has a border dispute with Guyana over the territory of Essequibo, which escalated after news of the discovery of offshore oil in the Orinoco Delta region (Carnevali, 2015). There is a dense network of cities and roads alongside the Venezuela-Colombia border, the country's most densely populated border strip. The border with Brazil is approximately 2,199 kilometres across. Although it is similar in length to the Colombian border, it has low population density and there are few roads connecting the two states. As Figure 2 shows, the region has only one major highway.



Figure 2 – Venezuelan borders
Source: Adapted from Nations (2016).

Despite their differences, the Venezuelan borders with both Colombia and Brazil are more than simply borders, they are areas where nations actively interact and, as Oscar Medeiros argues (Medeiros, 2020), are more accurately described as a frontier.

In the early 20th century, Venezuela went through a period of successive authoritarian governments which culminated in the 1950s with the dictatorial government of Marcos Perez Jimenez. The Punto Fijo Pact was signed in 1958, after this period of instability. The agreement aimed to preserve democracy by ensuring alternation in power between political parties. It was described as a Governance Pact, although the left was blocked from participating in the process. In addition to this Pact, the Betancourt Doctrine restricted Venezuela's relations with dictatorial governments and protected Venezuela's democratic stability for nearly three decades (Langue, 2005).

In the 1970s, Venezuela went through a period of changes that set in motion policies which aimed to recruit professional immigrants and skilled workers. At that time, the country was known for receiving immigrants (Silva, 2018).

In 1988, benefitting from the oil profits of the previous decade, Carlos Andrés Pérez was elected for a second term as President of the Republic. During this second term, a sharp drop in oil prices meant Pérez had to manage the Central Bank's increasingly depleted reserves (which dropped from US\$13.75 billion in 1985 to US\$6.67 billion in 1988), inflation rates that reached 40.3% per year, high levels of unemployment and a drop in wages, in addition to capital flight (Maringoni & da Costa, 2009).

In 1989, the country faced an uprising known as the *Caracazo* riots. The protests were motivated by public discontent with the economic measures imposed by the Pérez administration, which resulted in loss of public support for the Punto Fijo Pact (Langue, 2005). Three years later, in 1992, the Revolutionary Bolivarian Movement-200 (MBR-200) organized a military coup attempt codenamed Operation Zamora. Lieutenant Colonel Hugo Chávez Frias participated in the operation, which was deemed a failure, as the rebels surrendered and were taken into custody in less than 48 hours (Silva, 2018). Hugo Chávez's arrest can be considered the beginning of his political career due to the media coverage of his speech from the national jail, where he said his famous line: "For now, I am retiring". In 1994, Hugo Chávez was amnestied after serving two years of his prison sentence, after which he resigned from the military and went into politics.

Chávez founded the *Movimiento V República* (MVR) in 1997, and was elected president by the MVR the following year, with 56 percent of the vote (Barros, 2006). Chávez took office as president in 1999 and, after a favourable referendum, convened a Constituent Assembly composed of 131 representatives, 120 of whom had affiliations with *chavismo*. Chávez also spearheaded the Bolivarian Revolution, a term he coined for the political, economic and social changes that aimed to institute a new socialism, which had an impact on institutions, as the government directly interfered in certain matters, such as the promotion of general officers (Silva, 2018).

In April 2002, a general strike was called by the CTV (Confederation of Venezuelan Workers, the country's largest labour union), Fedecámaras (Venezuela's largest business association) and PDVSA employees (Petróleo de Venezuela S.A., a state-owned oil company). The strike lasted 48 hours and ended on 11 April 2002 with a protest march in Caracas that was violently repressed, killing and injuring civilians (Ribeiro, 2009).

On 12 April 2002, a successful coup led to the arrest of President Chávez, to the dissolution of the National Assembly and the Supreme Court, and to the annulment of the Constitution. The coup was orchestrated by opponents of the regime and ended after almost 48 hours, largely due to the fact that the Armed Forces supported the Bolivarian Revolution and Chávez (Silva, 2018).

By the early hours of 14 April, Chávez had already returned the Miraflores Palace. In the wake of the events of April 2002, Chávez announced unpopular measures that led to another strike in December 2002, which became known as *paro petrolero* (Ribeiro, 2009). As a result of this strike, which was dubbed “oil sabotage”, Chávez nationalised the PDVSA, fired about 18,000 employees and replaced them with *chavistas*, causing the company’s production to drop to half (Silva, 2018).

Chávez ruled Venezuela until 2013, with a modus operandi that relied on welfare policies financed by redistributing PDVEZA’s profits and on appointing AAFP officers to executive and legislative positions. This policy resulted in a spike in public debt, but also in societal advances such as an improved Human Development Index (HDI)⁴, a rise in the Gross Domestic Product (GDP) and a reduction in poverty rates. It also put Chávez at the forefront of 21st century socialism and of the South American political arena, and allowed him to influence several countries, including Brazil, Argentina, Bolivia and Ecuador (Chart 1).

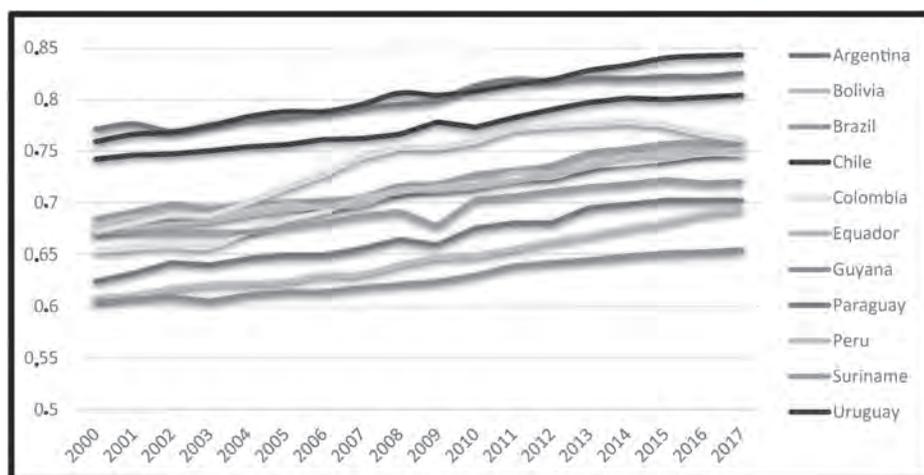


Chart 1 – Human Development Index - South America (1990-2017)

Source: Adapted from UNDP (2019).

After Chávez’s death in 2013, his chosen successor Nicolas Maduro took office, inheriting an oil crisis and a country in socioeconomic decline due to the weight of the debt created by the Bolivarian welfare policies (Silva, 2018).

Chart 2 compares Venezuela’s HDI to that of its neighbouring countries (the main destinations for Venezuelan refugees). From 2013 to 2017, Venezuela was the only country whose HDI dropped due to its economic and social policies.

⁴ Since 1990, the United Nations Development Programme (UNDP) has issued a series of annual Human Development Reports (HDRs) which rank the world’s countries according to their Human Development Index (HDI).

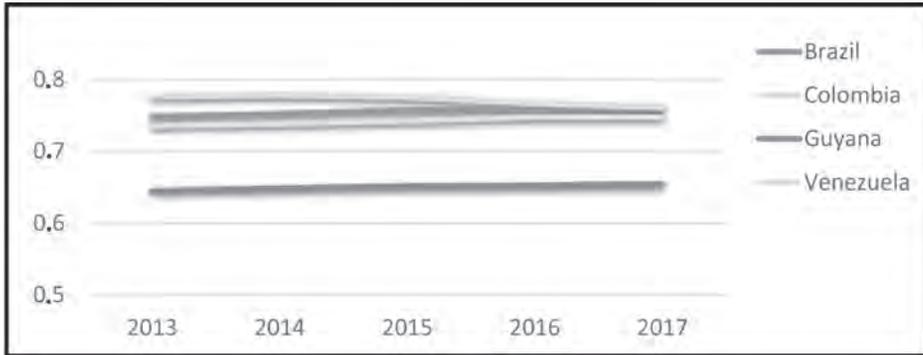


Chart 2 – HDI - Brazil, Colombia, Guyana and Venezuela

Source: Adapted from UNDP (2019).

From 2014 onwards, the gradual breakdown of Maduro’s government led to a resurgence of opposition movements, which in turn led to confrontations and arrests. In response, the regime hardened its policies.

Thanks to the government’s dwindling popularity, the opposition won about 2/3 of the National Assembly seats in the 2015 parliamentary elections. However, Maduro managed to bypass the legislative body and hold on to power through the Supreme Court (about 33 judges were appointed by the last two presidents) and the Electoral Courts, with support from the military and some sectors of civil society.

The recession that hit the country since 2013 was caused by the inflationary imbalance, the humanitarian crisis, the obstacles to freedom of the press, the degradation of the health system, energy rationing and the growing popularity of the opposition. As a result of this recession, the country declared an economic emergency and there was a spike in immigration, as Chart 3 shows.

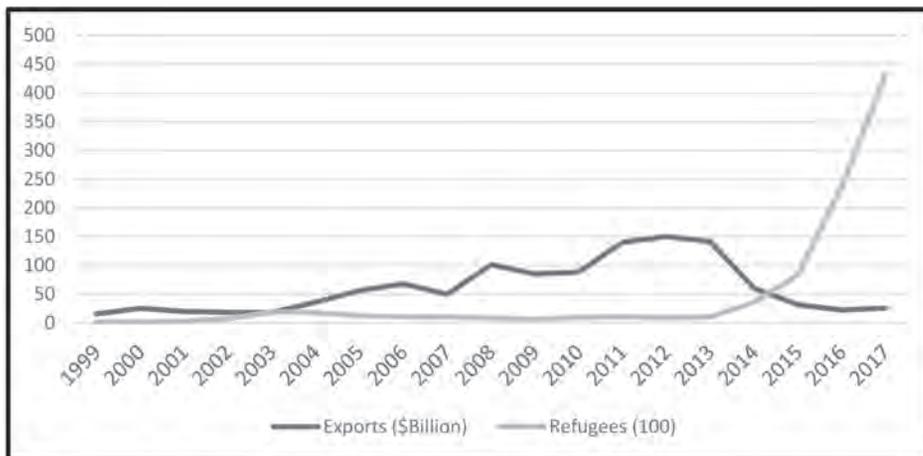


Chart 3 – Exports / refugee ratio

Source: Adapted from OEC (2018) and UNHCR (2018).

The Latin American movement known as “Turn to the right” emerged as the phenomenon known as “Rose Wave”, which swept Latin America from the late 20th century to the early 21st century, began to decline. The “Rose Wave” movement started with the election of Hugo Chávez as Venezuelan President and spread to Brazil, Chile, Argentina, Uruguay, Bolivia, Peru, Nicaragua and Ecuador, electing leftist governments in several Latin American countries.

It was not “the left” that conquered Latin America, but “the lefts”. While this process was “a plural movement with several similar characteristics, it was clearly a heterogeneous phenomenon due to its local specificities”. (Arantes, 2016, p. 64)

The “Turn to the right” began in mid- 2016 when right-wing and centre-right governments started taking back power in Latin America, bolstered by a crisis caused by European and American financial pressures, the drop in oil prices, the decrease in demand for raw materials, compounded by a drop in prices, and diplomatic retaliation (Visentini, 2015).

This right-wing wave provides a new reinterpretation of Latin American liberalism and conservatism, mixing elements of individualism / entrepreneurship, religious discourse, unfounded claims of technical-based management, anti-statism and nationalism. (Cruz; Kaysel & Codas, 2015)

The Lima Group was established in 2017 to discuss the critical situation in Venezuela, which stemmed from the rise in migration flows and the political misalignment between Venezuela and the majority of South American countries.

The group comprises 14 countries (Argentina, Brazil, Canada, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Guyana, Honduras, Mexico, Panama, Paraguay, Peru and Saint Lucia) and its goal is to find solutions to restore democracy to Venezuela by peaceful means. To achieve this, the group established 16 positions, including: the non-recognition of the National Constituent Assembly, the support to and solidarity with the National Assembly, the repudiation of the use of force, and the condemnation of human rights violations (Lima, 2017).

In 2017, due to the instability in Venezuela, Mercosur suspended Venezuela’s political rights for breaching democratic order. In 2018, the Organization of American States (OAS) approved a resolution to suspend Venezuela from the Organization. Still in 2018, internal deadlocks in the choice of the Organization’s Secretary General led the main members of the Union of South American Nations (UNASUR) (the South American bloc created in 2008 by Venezuelan President Hugo Chávez to foster regional integration) to suspend their participation, claiming to be redirecting priorities and policy trends.

In the May 2018 elections, Maduro was re-elected for a six-year term. The results were not accepted by the opposition, nor by countries such as Brazil and the United States, deepening Venezuela’s international isolation. Voter turnout was low, with abstention reaching 50%.

Nicolás Maduro has had a troubled government as President of Venezuela. In less than a year, the country witnessed a shortage of basic commodities on its shelves, inflation soared, the economy slowed down, and the currency, which had already been spiralling downwards, depreciated further. The IMF forecasts for 2020 predicted a contraction of about 15% in the gross domestic product (GDP) and a spike of about 13,000% in product prices.

The main factors behind the Venezuelan economic crisis are: the Dutch disease⁵ (dependence on oil), checks on prices and currency exchange rates (which has led to capital flight, general discouragement and corruption) and uncontrolled public spending.

In addition to the economic crisis, Venezuela faces a serious public security and governance crisis that can be explained by the following factors:

- Widespread penetration of organized crime in state institutions;
- Kleptocracy;
- Transfer of state powers to civilian armed groups;
- Exponential rise in organized crime;
- High levels of violence between state and non-state actors;
- Export of criminal activity;
- Widespread international accusations of criminal behaviour (Insight crime, 2018).

As these two centuries of history have shown, the Venezuelan Bolivarian model is clearly on the decline, especially since 2015, when Maduro's government lost the parliamentary elections. Since that year, the flow of emigration increased significantly due to a climate of popular pressure and political and economic deterioration.

The Venezuelan diaspora is not a new process. It began during President Chávez's administration and has escalated under Maduro. It is not an easy process to study because the Venezuelan government has not published any official data on the transit of its citizens since 2000 (de La Veja & Vargas, 2014, p. 5)

Venezuela, a country that was known as an immigration destination during the second half of the 20th century, has been experiencing a recent wave of emigration that has had repercussions for Brazil due to the influx of Venezuelan citizens, especially through the state of Roraima. As this state does not have a recent history of welcoming foreigners, it was not prepared in terms of migration support services and there was initial resistance from local residents (who quickly associated Venezuelan migration to prostitution, job insecurity, diseases and job competition).

In the past, Brazil was not a destination for Venezuelan immigrants, who preferred countries with higher HDI or countries with the same mother tongue such as the United States, Spain and Colombia. However, this trend has not changed.

Between January and September of 2017 about 48,500 Venezuelans applied for asylum globally, almost twice as much as the previous year. By July 2017, there were an estimated 300,000 Venezuelans in Colombia, 40,000 in Trinidad and Tobago, and 30,000 in Brazil, with various migratory status or even illegally. (Civil, 2018, p. 6)

Venezuelan immigration is economically motivated and focuses on three regions: North America and Europe, the destinations of wealthier citizens; Spanish-speaking Latin countries, the choice of middle-class Venezuelans; and border countries, which are the destination of poorer citizens. The latter has the most impact on the host countries.

According to the US Department of Homeland Security (USDHS), over 154,000 Venezuelans obtained permanent residence in the US between 1990 and 2013. Most of them

⁵ The term "Dutch disease" refers to the chronic overvaluation of a country's exchange rates. It is caused by the exploitation of abundant and cheap resources, which are produced and exported at an exchange rate that is clearly more advantageous than the exchange rates that allow other tradable goods companies that use state-of-the-art technology to be competitive internationally (Pereira & Marconi, 2007).

are skilled professionals who do not plan on returning to their homeland, in what is clearly a brain drain movement.

Due to the crisis' persistence and intensification, Brazil has become a destination for Venezuelan immigrants, especially since 2016. As the next section will show, in 2017 and 2018 the influx of Venezuelans into the country dramatically increased in comparison to previous years.

The above analysis shows that Venezuela's historical orientation has led it to the current political and economic crisis. The Venezuelan diaspora has settled in several countries, including Brazil, due to geographical, cultural, economic and social factors.

4. Brazil and the Venezuelan crisis

The gateway for Venezuelan refugees into Brazil is the state of Roraima. Brazil's northernmost state has land borders with Venezuela and Guyana (12.2% of Brazil's land borders). It has peculiar features, such as:

- Its distance from the country's political and economic centre;
- Approximately 46% of the state has been marked as Indigenous Territory (it is Brazil's largest Indigenous State, with 32 demarcated Indigenous Territories);
- It is cut off from the national electrical grid (it gets its power from the Guri hydroelectric plant in Venezuela);
- There are problems with illegal border activity and environmental crimes along the border strip: fraud, smuggling, illegal mining, deforestation and drug trafficking (in small quantities);
- There are (municipal) urban centres that actively interact along the border strip (Pacaraima-Brazil and Santa Helena de Uairém-Venezuela).

Since Brazil has only one densely populated border (Pacaraima), Vaz (2017) lists some aspects that attract or repel the Venezuelan migration flows (shown in Table 1).

Table 1 – Aspects that attract or repel Venezuelan immigration

Pull factors	Push factors
- Easy access to the BR174, which connects Manaus to Boa Vista, which facilitates the flow of people.	- Relative distance to major economic and demographic centres.
- Longstanding political and economic interactions and social ties in the region.	- Limited capacity of local economies to absorb a significant increase in labour supply.
- The perception that the Brazilian government is not invested in stopping the influx of Venezuelan migrants.	- The fact that other border areas, such as Colombia, are more attractive due to their greater population density.

Source: Adapted from Vaz (2017).

The Brazil-Venezuela border is not densely populated, but it is still a dynamic area for the local economy and urban network.

Thus, Brazil has become a migratory corridor for Venezuela, and the current migration density is changing the daily life of border cities, particularly in the state of Roraima, and especially in the municipalities of Boa Vista and Pacaraima.

Of all public services, the increased influx of Venezuelan immigrants has had the greatest impact on the health system. Local doctors and administrators have reported that there is a real risk of an increase in infectious diseases, which can lead to epidemics and even to the

resurgence of diseases that Brazil had practically eradicated through vaccination.

In late 2016, in response to the overload of the state and municipal health system (as shown in Table 2), a Public Health Emergency of National Interest (ESPIN) was declared in Boa Vista and Pacaraima, which streamlined administrative processes in order to address the disproportionate demands which the intense and constant migration influx placed on the Universal Healthcare System (Decree No. 22.199 of 06 December 2016, Government of the State of Roraima).

Table 2 – Impact of Venezuelan immigrants on the Regional Health System

Costs (R\$)	2015	2016	2017 (Abril)
Hospitalisations	R\$ 34,834.00	R\$ 40,269.00	R\$ 53,640.00
Total expenditure	R\$ 24,556,486.66	R\$ 29,133,807.87	R\$ 49,161,481.39

Source: Franchi (2017).

Since 2017, the number of Venezuelan asylum seekers have increased significantly, in what can be called a recent and unprecedented flow (Simoes, 2017), as depicted in Chart 4.

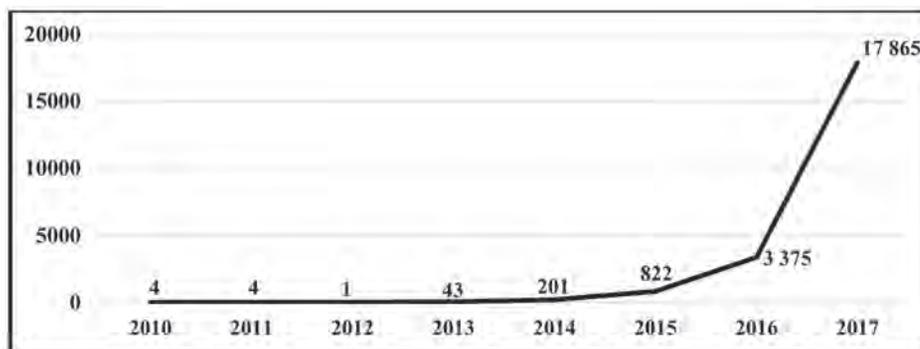


Chart 4 – Requests for asylum in Brazil

Source: Brazil (2017).

In February 2018, the Brazilian government formally recognised the vulnerable situation of the State of Roraima (Decree No. 9.285) and created a Federal Committee for Emergency Assistance (Decree No. 9.286) to coordinate all humanitarian actions. This Committee comprises representatives from various government agencies and ministries, and is coordinated by a general officer in the Brazilian Army.

Following the above decrees, the Ministry of Defence published Ministerial Directives No. 03 and 04 of 2018, which established parameters and responsibilities for conducting operations Acolhida and Controle.

It should be noted that the use of military forces in humanitarian operations such as Operation Acolhida has been a hallmark of postmodern armies (Moskos, Williams & Segal, 2000).

Operation Acolhida was planned according to current military doctrine and can be classified as a humanitarian, joint and interagency operation that aims to provide humanitarian assistance (reception, identification, screening, immunisation, hosting and reallocation) to Venezuelan immigrants in the state of Roraima, in response to the migration

flow caused by the humanitarian crisis (Ceravolo, Paiva & Franchi 2020).

Table 3 provides some useful definitions.

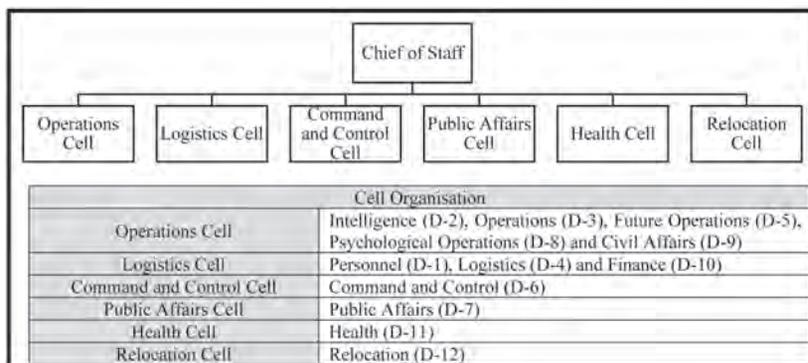
Table 3 – Concepts and definitions

Concept	Definition
Joint Operation	“An operation that involves the coordinated use of elements from more than one force , with independent or complementary purposes but not under a single command” (Brazil, 2015).
Humanitarian Assistance	“Action taken by a State or member States of the United Nations Organization for the urgent provision of different forms of assistance to citizens of countries afflicted by disasters, or devastated by war between conflicting nations, with the aim of protecting, supporting and providing for the wellbeing of affected populations, respecting the principle of non-intervention ” (Brazil, 2014).
Humanitarian Assistance Operation	“An operation that is specifically planned to alleviate human suffering caused by disasters which pose a serious threat to life or result in extensive damage or loss of property. Its goal is to use military capabilities to complement the disaster response efforts by government and non-governmental organizations” (Brazil, 2014).
Humanitarian Assistance Force	“A temporary force established to conduct a Humanitarian Assistance Operation, with capabilities that integrate disaster response efforts in Brazil or abroad” (Brazil, 2014).

Source: Adapted from Brazil (2015).

The Operation is conducted by a Humanitarian Logistics Task Force that cooperates with the Federal, State and Municipal Government. It is tasked with implementing emergency assistance measures to receive Venezuelan immigrants who meet the legal requirements and are in a situation of vulnerability and lack of assistance. This Task Force is staffed by about 500 military personnel from the three branches and is coordinated by a Brazilian army division general. Its General Staff is structured as shown in Table 4.

Table 4 – Organization of the Humanitarian Logistics Task Force



Source: Oliveira (2018).

As with all joint operations, Operation Acolhida was planned according to the doctrine of the Ministry of Defence (Brazil, 2011) and includes a conceptual component, which aims to understand the problem and elaborate an operational plan, and a detailed component that aims to solve the problem.

The conceptual component determined that a solution would have to be based on three pillars: border planning, shelter and interiorisation (Ceravolo et al., 2020).

The conceptual component guided the detailed planning of Operation Acolhida, as shown in the overview presented in Figure 3.

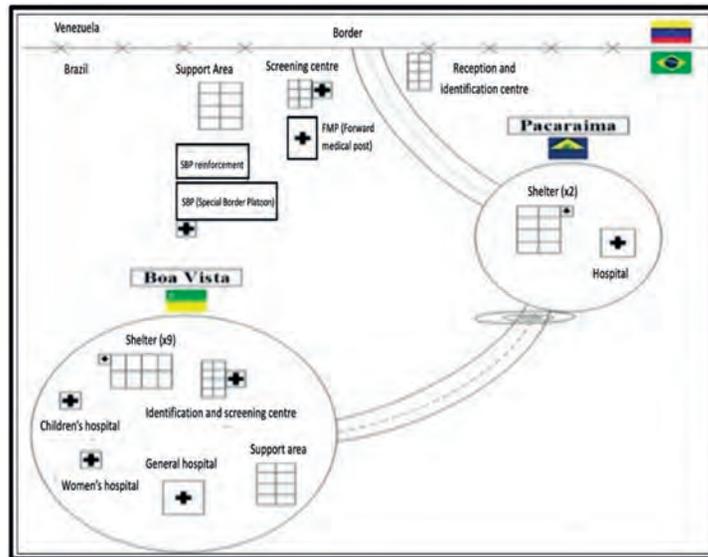
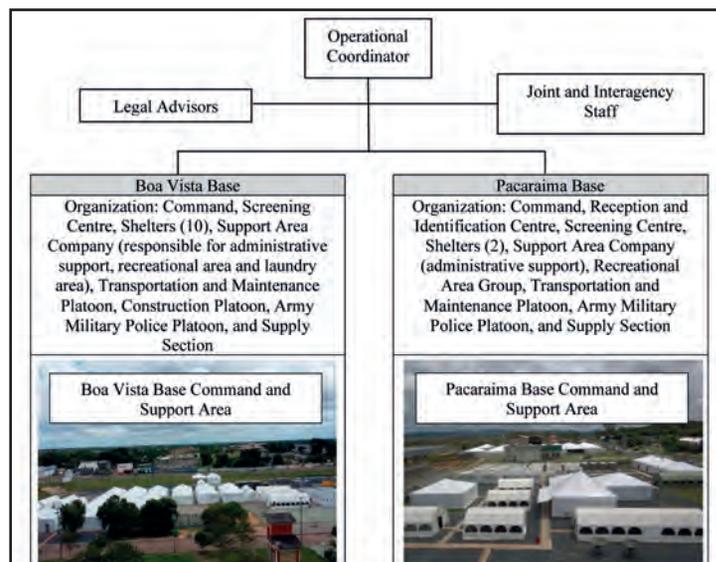


Figure 3 – Detailed planning of Operation Acolhida
Source: Oliveira (2018).

As Pacaraima and Boa Vista are the two cities that have been the most affected by the increase in Venezuelan migration, the Task Force set up a headquarters in each city and organized its forces as outlined in Table 5.

Table 5 – Organization of the Humanitarian Logistics Task Force



Source: Oliveira (2018).

The Operation was conceived to operate from five facilities, as shown in Table 6.

Table 6 – Organization of Operation Acolhida

Facility	Location	Purpose	Agencies	Activities
1. Reception and Identification Centre	Pacaraima	Identifying the reasons for entering Brazilian territory (tourism, temporary residence or asylum)	- Brazilian Armed Forces; - Federal Police (FP); - Health Surveillance Agency (ANVISA); - United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) and - International Organization for Migration (IOM).	- Reception and orientation of citizens wishing to cross the border. - Identification and entry checks (Federal Police). - Checking immunisation status. - Offering a meal.
2. Screening Centre		Registration, luggage inspection, issuing working paper.	- Brazilian Armed Forces; - PF; - Federal Revenue (FR); - ACNUR; - IOM; - Ministry of Health (MS); - Ministry of Social Development; - Ministry of Human Rights; - United Nations Population Fund (UNFPA); - United Nations Children's Fund (UNICEF);	- Collecting the biometric data of immigrants requesting temporary residence and asylum seeker. - Luggage inspection. - Regularisation of migration status. - Provision of documents. - Phytosanitary inspection. - Immunisation; - Social assistance. - Protection and defence of rights. - Activities with children. - Providing another meal.
3. Forward Medical Post (FMP)		Emergency medical care of isolated cases of low and medium complexity.	- Brazilian Armed Forces: medical field team composed of doctors, dentists, pharmacists and military nurses.	- Health screening. - 20 beds.

Facility	Location	Purpose	Personnel	
			Capacity	Occupancy
Shelters in Pacaraima	Janakoida	Houses indigenous refugees – families (transitional shelter)	224	408
	BV-8	Houses nonindigenous refugees – shelter intended for regularisation of migratory status	500	238
Abrigos em Boa Vista	Pintolândia	Houses indigenous refugees – families	448	690
	Tancredo Neves	Houses nonindigenous adults	232	284
	Jardim Floresta	Houses nonindigenous refugees – families	594	568
	São Vicente		278	367
	Nova Canãa		390	387
	Rondon I		726	801
	Hélio Campos		250	253
	Palácio Latife Salomão	Houses nonindigenous – families and adults	300	431
	Santa Tereza		514	511
	Rondon III		1000	370
Rondon II	Houses nonindigenous refugees – transitional shelter intended for interiorisation processes	640	415	
TOTAL			6.196	5.723

- The shelters comply with the standards set forth in the UNHCR publications.
 - The military personnel in Operation Acolhida provide all the logistical support required to operate the shelters, such as construction and repairs, external and internal security, medical care and meal provision.
 - The Humanitarian Logistics Task Force provides hot meals to nonindigenous shelters and dry goods to indigenous shelters.
 - Tasks carried out in the shelters: providing three meals a day; distributing food to indigenous shelters; distributing personal hygiene and cleaning kits, including diapers; daily cleaning, Portuguese classes; activities for children; cultural and recreational activities; supplying raw materials for Warao indigenous crafts; providing telephones to communicate with relatives in Venezuela; protecting and defending rights and providing 24 hour security.

Source: Adapted from Civil (2018).

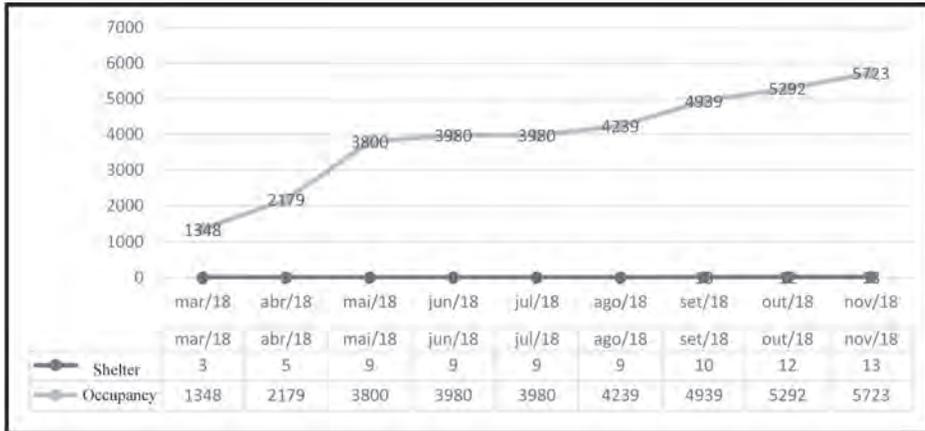


Chart 5 – Shelter occupancy over time

Source: Adapted from Civil (2018).

The shelters in the urban area of Boa Vista have been planned based on studies such as the one conducted by UNHCR, which estimates that about 60% of the world’s refugees and 80% of displaced people live in urban areas. Many avoid camps outside urban areas because of the lack of job opportunities (Park, 2016).

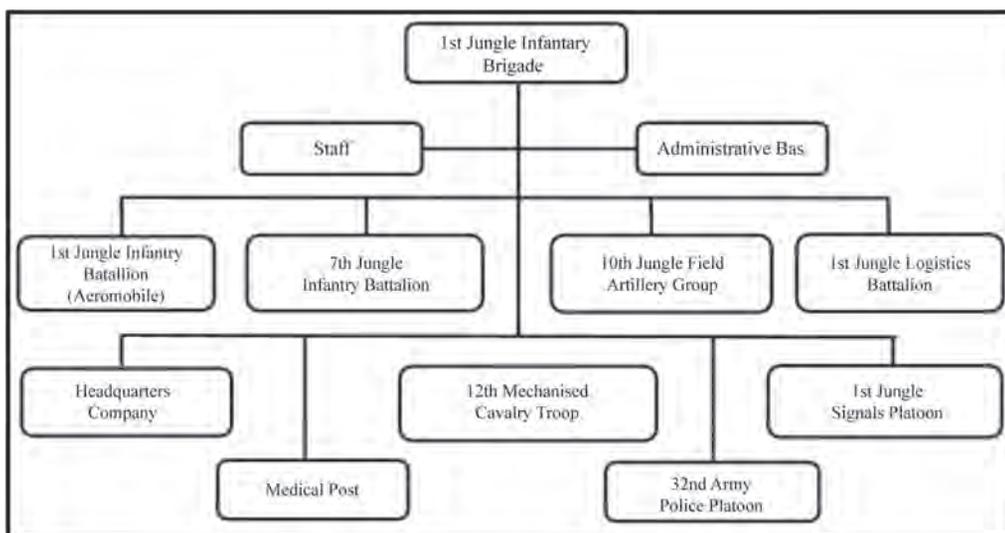
The Humanitarian Logistics Task Force decision to set up camps in the urban area of Boa Vista was based on the assumption that 500 Venezuelans would be relocated each month.

Operation Controle was developed according to the provisions of Ministerial Directive No. 04/2018 issued by the Brazilian Army with the objective of fighting cross-border crime and supporting migration control operations under the responsibility of the Federal Police, with the state of Roraima as area of operations.

This directive tasks the 1st Jungle Infantry Brigade with intensifying surveillance along the Roraima state border, in accordance with the provisions of the Operational Plan for Operation Controle, which was developed by the Amazon Military Command according to the Operational Planning Directive issued by the Land Operations Command. Thus, in order to fight cross-border crimes and support migration control actions under the responsibility of the federal police, as of 20 February 2018 the 1st Jungle Infantry Brigade intensified surveillance on the Roraima State border, conducting preventive and enforcement military actions, particularly in the areas of operations of the special border platoons in Pacaraima and Bonfim, and in deep areas along the highways from Venezuela and Guyana (Ceravolo et al., 2020).

The 1st Jungle Infantry Brigade is a large unit with a strength of 3,200 troops from various combat, combat support, and logistics support organizations, which are structured as outlined in Table 7.

Table 7 – Organization chart of the 1st Jungle Infantry Brigade



Source: Oliveira (2018).

Like Operation Acolhida, it was developed according to the two steps advised in the planning methodology for land operations: conceptual planning - operational design of the Army; and detailed planning – situation assessment by the commander.

The Conceptual Planning phase determined that, to solve the problem of fighting crossborder crime and supporting migration control actions, the following aspects should be addressed:

- The importance of the BR-174 and BR-401, the two main highways from Venezuela and Guyana;
- The large number of secondary roads near the BRs;
- The porous nature of the borders with Venezuela and Guyana.

The conceptual planning envisioned a possible solution for the problem:

- Establishing roadblocks and checkpoints at the border;
- Conducting patrols on foot and using technological assets in the porous areas;
- Increasing integration between public security agencies and inspection agencies operating at the border and on federal highways;
- Enlisting the support of the population in all operations;
- All operations must be conducted according to the principles of visibility and legality.

Based on the conceptual planning, the 1st Jungle Infantry Brigade's detailed planning identified the need to set up a Task Force⁶ due to the complexity of the activities and the number of personnel that would reinforce it (army police troops, engineers, signals, psychological operations and intelligence troops).

The Roraima Task Force is organized into detachments with specific tasks, as shown in Table 8.

⁶ A temporary group of forces, of unit or subunit size, under a single command, created to accomplish a specific operation or mission that requires the use of a specific type of appropriate force.

Table 8 – Task organization of the troops in Operation Controle

Detachment	Constituent	Tasks assigned
Border	1st and 7th Jungle Infantry Battalions, 7th Army Police Battalion and 12th Mechanised Cavalry Troop (reconnaissance teams)	- Setting up roadblocks and checkpoints near the Pacaraima border, on the BR-174, and in Bonfim, on the BR-401; and - Motorised and foot patrols along the border in the regions of Pacaraima and Bonfim
Roadblock	10th Jungle Field Artillery Group and Mechanized Cavalry Troop	Setting up deep area roadblocks and checkpoints on the BR-174 and BR-401 (highways from Venezuela and Guyana)
Command and Control	1st Jungle Signals Battalion and 1st Jungle Signals Platoon	Installation, use and maintenance of communications system in the area of operations
Information	4th Intelligence Company and the 1st Jungle Infantry Brigade Intelligence Operations Group	Intelligence collection and analysis in the area of operations
Engineering	6th Construction Engineer Battalion	Building lodginf for the troops
Logistics	Troops from the 1st Jungle Logistics Battalion	Providing logistical support to troops deployed in the regions of Pacaraima and Bonfim
Dissemination	Experts in public affairs	Disseminating institutional information about Operations Controle
Psychological Operations	Detachment from the 1st Psychological Operations Battalion	Conducting campaigns prioritising three target audiences: our troops, the population of Boa Vista and immigrants

Source: Oliveira (2018).

In regards to fighting crossborder crime, the data revealed that 32 (thirty-two) Venezuelans have been arrested for attempting to enter Brazil irregularly. It should be noted that many of them are used as “mules” who are paid about four US dollars to enter Brazil illegally, transporting smuggled goods and contraband (Oliveira, 2018).

One of the measures taken by the Roraima Task Force commander to support migration control actions was to record the number of Venezuelans that pass through the checkpoint on the BR-174 highway. The collected data showed that, on average, of the 373 (three hundred and seventy-three) Venezuelans crossing the BR-174 checkpoint, about 126 return to Venezuela, which means that approximately 247 (two hundred and forty-seven) remain in Brazil⁷.

These records, combined with the data collected at the Humanitarian Logistics Task Force reception and identification centre (which recorded an average of 548 entries and 138 exits, which corresponds to 410 Venezuelans that remain in Brazil every day) makes it possible to monitor the Venezuelan migration flow⁸.

Therefore, the Brazilian government has responded to the worsening political and economic situation in Venezuela by implementing migration control and border security policies that effectively meet international demands and respect the provisions of the international regulations and conventions which Brazil has committed to uphold.

5. Conclusions

Migration is a complex phenomenon that has different psychosocial, political, economic and military effects on the regions of origin, destination and transit. Today, Venezuela is a

⁷ Averages from April to October 2018.

⁸ Averages from July to October 2018.

country of origin for migration flows to South America and overseas. The crisis in Venezuela is complex and has social, economic and political consequences for which there are no short-term solutions. Thus, the trend of migratory flows to neighbouring countries is expected to continue, with some fluctuation. As the data showed, South American countries are both final destinations and transit areas for Venezuelan migrants, with different consequences. Brazil is one of those countries, and it is sometimes used as a gateway, others as a destination for thousands of Venezuelans.

The Amazon region is an area of geopolitical and international importance for the Brazilian government, and the federal government takes its control and ensuring national sovereignty very seriously.

Therefore, the government pays special attention to the areas of the Amazon with the most active border crossings. It was precisely this influx of Venezuelans to an Amazon border in an isolated region that led the federal government and several ministries to become involved in the planned response. Following the Brazilian federal government's formal recognition of the vulnerable situation of the state of Roraima (Decree No. 9.285, 2018), a Federal Emergency Assistance Committee (Decree No. 9,286, 2018) was established to coordinate humanitarian actions in the region. Following the above decrees, the Ministry of Defence published Ministerial Directives No. 03 and 04 of 2018, which established parameters and responsibilities for conducting operations *Acolhida* and *Controle*.

Operation *Acolhida* can be classified as a humanitarian, joint and interagency operation that aims to provide humanitarian assistance (reception, identification, screening, immunisation, hosting and reallocation) to Venezuelan immigrants in the state of Roraima, in response to the migration flow caused by the humanitarian crisis.

Operation *Controle* had the objective of fighting crossborder crime and supporting migration control actions under the responsibility of the Federal Police, with the state of Roraima as its area of operations.

The study showed that the Brazilian government did not adopt emergency measures due to the risk of national instability, but to the risk of instability in one of its federal states, the state of Roraima. The instability that may have ensued if the federal government had not acted assertively and effectively would have led, in a first stage, to the deterioration of basic services for Brazilians and foreigners in that territory (health care, security, education, among others). In a second stage, it would have reached the municipal and state governments.

The Brazilian response was implemented through a complex inter-ministerial, interagency operation with the participation of non-governmental organizations and other stakeholders. The United Nations have stated that the timely and efficient manner in which the problem of Venezuelan immigration has been handled so far is an example of a successful solution. From a military perspective, the planning, preparation and execution of a series of actions that involved multiple agencies in an operation with a significant number of migrants, with standards that respect international law, is proof of Brazil's ability to deal with this type of issue. The lessons learned and capabilities developed during the last years of Operation *Acolhida* and Operation *Controle* provide an invaluable contribution to the country.

References

- Almeida Paim de, R., França, R. L. & Franchi, T. (2020). Operações de Garantia da Lei e da Ordem na Faixa de Fronteira. *Revista da Escola Superior de Guerra*, 34 (72), 141-166.
- Andrade, J. H. (2005). O Brasil e a organização internacional para os refugiados (1946-1952). *Revista Brasileira de Política Internacional*, 48(1), 60-96.
- Aragón, L. E. (2009). *Migração internacional na Pan-Amazônia*. Núcleo de Altos Estudos Amazônicos [Centre for Advanced Amazonian Studies]/UFPA.
- Arantes, P. C. V. M. (2016) *Grandes transformações na América Latina? A onda rosa, a Bolívia e o contramovimento*. Master's thesis. Pontifical Catholic University of Minas Gerais: Belo Horizonte.
- Azevedo, C. M. M. (1987). *Onda negra, medo branco: o negro no imaginário das elites--século XIX*, 6. Annablume.
- Barros, P. S. (2006). Chávez e Petróleo: Uma análise da nova política econômica venezuelana. *Cadernos Prolam/USP*, 5(9), 209-237.
- Beach, D., & Pedersen, R. B. (2019). *Process-tracing methods: Foundations and guidelines*. University of Michigan Press.
- Brazil (2011). Doutrina de Operações Conjuntas. *Doutrina de Operações Conjuntas-MD30-M-01 (p.105)*. Ministério da Defesa Brasília-Brasil.
- Brasil (2013). Política de Defesa Nacional. Brasília: Presidency of the Republic of Brazil Civil House.
- Brazil (2014) *Nota de Coordenação Doutrinária n. 1/2014 – C Dout Ex/EME*. Retrieved from <http://www.cdoutex.eb.mil.br/index.php/produtosdoutrinarios/n-c-d/ncd-2014download=171:ncd-01-2014>.
- Brazil. (2015). M. D. MD35-G-01: *Glossário da Forças Armadas*. Brasília: Author.
- Brazil. (2017) M. J. *Refúgio em Números - 3ª Edição*. Brasília, Author.
- Buzan, B., Wæver, O., Wæver, O., & De Wilde, J. (1998). *Security: A new framework for analysis*. Lynne Rienner Publishers.
- Buzan, B., & Hansen, L. (2012). *A evolução dos estudos de segurança internacional*. São Paulo: UNESP.
- Castiglioni, A. H. (2009). Migração: abordagens teóricas. *ARAGÓN, LE Migração Internacional na Pan-Amazônia*. Belém: NAEA/UFPA, 1, 39-57.
- Carnevali, M. G. M. (2015). PETROCARIBE and the Venezuelan claim over the Essequibo: a political culture versus the policy of the culture. *Latin American Report*, 31 (2), 37-53.
- Ceravolo, L. E. S., Paiva, Ana Luiza Bravo, & FRANCHI, Tássio (2020). *Operação Acolhida e Operação Controle: desafios na gestão da fronteira Norte*. In: Fernando José Ludwig; Luciano Stremel Barros. (Org.). (Re)Definições das Fronteiras: desenvolvimento, segurança e integração. 1st Ed. Foz do Iguaçu: Editora IDESF, 2020, v. IV, p.217-242.
- Civil, C. (2018) *Apresentação 8ª reunião Comitê Federal - 4/12/2018 — Casa Civil*. Retrieved from <http://www.casacivil.gov.br/operacao-acolhida/documentos/apresentacao-8a-reuniao-comite-federal-4-12-2018/view>
- Cruz, S. V., Kaysel, A., & CODAS, G. (2015). *Direita, volver!: o retorno da direita e o ciclo político brasileiro*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.

- Darcy R. (2015). *O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil*. Global Editora e Distribuidora Ltda.
- De Azevedo, C. M. M. (1987). *Onda negra, medo branco: o negro no imaginário das elites-- século XIX (Vol. 6)*. Annablume.
- Decree No. 22.199 of 06 December 2016. State Government of Roraima. Official Journal of the State of Roraima (DOERR). Retrieved from <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/132980042/doerr-06-12-2016-pg-3>
- Decree No. 9.285 of 15 February 2018. Recognises the vulnerable situation created by the migration flow that followed the humanitarian crisis in the Bolivarian Republic of Venezuela. Brasilia: Presidency of the Republic. Retrieved from http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20152018/2018/Decreto/D9285.htm. On 25 September 2020.
- Decree No. 9.286 of 15 February 2018. Establishes the members, powers and operating procedures of the Federal Emergency Assistance Committee to coordinate the inflow of persons in vulnerable situations due to migration flows caused by humanitarian crises. Brasilia: Presidency of the Republic. Retrieved from http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20152018/2018/Decreto/D9286.htm. On 25 September 2020.
- De la Vega, I., & Vargas, C. (2014). Emigración intelectual y general en Venezuela: Una mirada desde dos fuentes de información. *Bitácora-E Revista Electrónica Latinoamericana de Estudios Sociales, Históricas y Culturales de La Ciencia y La Tecnología*, (1), 66-92.
- Ministry Directive No. 03 of 15 February 2018. Establishes parameters and responsibilities for conducting Operation Acolhida. Brasilia: Ministry of Defence.
- Ministry Directive No. 04 of 15 February 2018. Establishes requirements and responsibilities for conducting Operation Controle. Brasilia: Ministry of Defence.
- Franchi, T., Bursztyjn, M., & Drummond, J. A. L. (2011). A questão ambiental e o adensamento da presença do Exército Brasileiro na Amazônia Legal no final do século XX. *Novos Cadernos NAEA*, 14 (1).
- Franchi, T. (2017) *O Impacto da Crise Venezuelana sobre o Brasil*, Rio de Janeiro, ESG.
- Franchi, T. (2019). Operação Acolhida - A Atuação Forças Armadas Brasileiras no Suporte aos Deslocados Venezuelanos, *Military Review*.
- Giarola, F. R. (2012). O povo novo brasileiro: mestiçagem e identidade no pensamento de Darcy Ribeiro. *Revista Tempo e Argumento*, 4(1), 127-140.
- IBGE (2018), Brasil em Síntese. Retrieved from <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rr/panorama>
- Insight crime (2018), U. I. 7 Reasons for Describing Venezuela as a Mafia State. InSight Crime, v.1 Venezuela: A Mafia State? 3-13. Retrieved from https://www.academia.edu/38600565/Venezuela_A_Mafia_State
- Langue, F. (2005). *Antecedents historiques du "chavisme"*, Nuevo Mundo Mundos Nuevos, Paris, Bibliothèque des Auteurs du Centre, Langue, Frédérique
- Lima (2017), G. *Declaración de Lima*. Governo. Retrieved from http://www.rree.gob.pe/SitePages/declaracion_conjunta.aspx?id=DC-007-17
- Jiménez Villarreal, R. X., & Franchi, T. (2020). Armed Forces and Public Security: Comparative Study of Ecuadorian and Brazilian Laws. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 15(2), 57-72.
- Mahoney, J. (2015). *Process tracing and historical explanation*. *Security Studies*, 24(2), 200-218.

- Maringoni, G., & da Costa, E. V. (2009). *A revolução venezuelana*. São Paulo, Unesp.
- Medeiros, O. F. (2020). Desafios do Exército Brasileiro nas fronteiras amazônicas. *Coleção Meira Mattos: revista das ciências militares*, 14 (49), 77-97.
- Moskos, C. C., Williams, J. A., & Segal, D. R. (Eds.). (2000). *The postmodern military: Armed forces after the Cold War*. Oxford University Press on Demand.
- Nations (2016) *Online project* Retrieved from <http://picturetomorrow.org/wp-content/uploads/venezuela-map-maps-with-road-capital-at-of.jpg>
- OEC. (2018) *Venezuela (VEN) Exports, Imports, and Trade Partners*. Retrieved from <https://atlas.media.mit.edu/en/profile/country/ven/>
- International Organization for Migration (IOM). (2009). Glossário sobre migração. *Direito internacional da migração*, (22).
- Oliveira, M. G. A. G. (2018). *A Utilização do Componente Militar Brasileiro Frente à Crise Migratória da Venezuela*. *MILITARY REVIEW*.
- Onuf, N. (1998). *Constructivism: A User's Manual*. Retrieved May 13.
- Park, H. (2016) *The power of cities UNHCR Innovation*, Retrieved from <https://www.unhcr.org/innovation/the-power-of-cities/>
- Pedersen, R. B. & Beach, D. (2019). *Process-tracing methods: Foundations and guidelines*. University of Michigan Press.
- Pereira, L. C. B., & Marconi, N. (2007). *Existe doença holandesa no Brasil?* Fórum de Economia da Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro.
- Ribeiro, D. (2015). *O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil*. Global Editora Ltda.
- Ribeiro, V. N. D. S. (2009). *Petróleo e processo bolivariano: uma análise da disputa pelo controle do petróleo na Venezuela entre 2001 e 2003*. Rio Grande do Sul. UFRGS.
- Riley, C. G. (2003). A emigração açoriana para o Brasil no século XIX: braços e intelectuais. *ARQUIPÉLAGO-Revista da Universidade dos Açores*, 143-172.
- Silva, P. R. C. (2018, abril) *A crise na Venezuela e seus impactos para o Brasil*. In: Brazilian Army Command and General Staff School, *A crise Venezuelana*. Symposium organized by the Meira Mattos Institute, Rio de Janeiro.
- Simões, G. D. F. (2017). Perfil sociodemográfico e laboral da imigração venezuelana no Brasil.
- Tanno, G. (2003). A contribuição da escola de Copenhague aos estudos de segurança internacional. *Contexto Internacional*, 25(1), 47.
- Trends, G. (2016). *Forced Displacement in 2016. UNHCR: Geneva, Switzerland*.
- UNDP. (2019) *IDH Global*. Retrieved from <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/rankings/idh-global.html>
- UNHCR. (2018) *UNHCR Population Statistics - Data - Asylum Seekers Monthly*. Retrieved from http://popstats.unhcr.org/en/asylum_seekers_monthly
- Vaz, A. C. (2017). *A crise venezuelana como fator de instabilidade regional*. Brasília, Centro de Estudos Estratégicos do Exército.
- Visentini, P. F. (2015) *O declínio da "onda rosa" latino-americana*. Retrieved from <https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2015/12/paulo-fagundes-visentini-o-declinio-da-onda-rosa-latino-americana-4928654.html>

A CONDIÇÃO MILITAR NAS FORÇAS ARMADAS ASSOCIADA À SUA MONITORIZAÇÃO EM PORTUGAL¹

MONITORING THE MILITARY CONDITION IN THE PORTUGUESE ARMED FORCES

Nuno Filipe Cortes Lopes

Capitão-de-mar-e-guerra da Marinha Portuguesa
Licenciado em Ciências Militares pela Escola Naval
Coordenador da Área de Ensino de Comportamento Humano e Administração de Recursos do Departamento de Estudos Pós-Graduados do Instituto Universitário Militar
cortes.lopes@marinha.pt

Nuno Alberto Rodrigues Santos Loureiro

Tenente-coronel Técnico de Manutenção de Material Aéreo da Força Aérea Portuguesa
Licenciado em Gestão de Empresas pelo Instituto Superior de Línguas e Administração de Lisboa
Docente do Departamento de Estudos Pós-Graduados do Instituto Universitário Militar
Investigador do Centro de Investigação e Desenvolvimento do Instituto Universitário Militar
Investigador do Centro de Investigação em Ciências Sociais da Universidade Nova de Lisboa
nuno.a.loureiro@gmail.com

Resumo

A Condição Militar é uma situação jurídica dos militares das Forças Armadas que deriva da Constituição e da Lei, consubstanciando-se em restrições de direitos fundamentais e imposição de especiais deveres e, em contrapartida, na atribuição de alguns direitos. Apesar da Condição Militar determinar a vida profissional, pessoal e familiar dos militares, com repercussões na operacionalidade e eficácia das Forças Armadas, não existe em Portugal qualquer mecanismo institucional que, de forma exclusiva, permita ao Estado avaliar a sua evolução, atualidade e pertinência. Tendo por objetivo propor um mecanismo de monitorização da Condição Militar nas Forças Armadas em Portugal, o presente estudo de caso assenta numa estratégia de investigação mista, concretizado na análise das soluções adotadas em Espanha, França e Reino Unido para aquele efeito e das perceções dos oficiais das Forças Armadas, bem como na visão de onze personalidades de renome pertencentes à elite política e militar da Defesa Nacional. Da análise crítica dos resultados dos inquéritos por questionário e entrevistas realizados, este estudo permitiu concluir pela necessidade de criação em Portugal de um mecanismo de monitorização da Condição Militar, ao mais alto nível do Estado e constituindo-se como um órgão independente que dignifique o País e os seus militares.

Palavras-chave: Condição Militar; Restrições de direitos; Direitos; Perceções; Monitorização da CM.

Como citar este artigo: Lopes, N. F. C., & Loureiro, N. A. R. S (2020). A Condição Militar nas Forças Armadas Associada à sua Monitorização em Portugal. *Revista de Ciências Militares*, novembro, VIII(2), 285-315. Retirado de https://www.iium.pt/?page_id=5714

¹ Artigo adaptado a partir do trabalho de investigação individual realizado no âmbito do Curso de Promoção a Oficial General 2019/20, cuja defesa ocorreu em julho de 2020, no Instituto Universitário Militar. A versão integral encontra-se disponível nos Repositórios Científicos de Acesso Aberto em Portugal (RCAAP).

Abstract

The Military Condition is a legal status based on the Constitution and the law, which restricts some basic rights, imposes some special duties, and grants some special rights to Portuguese military personnel. This legal status affects the professional, personal and family life of military personnel and has repercussions for the performance of the Armed Forces. However, the Portuguese State does not have an institutional dedicated mechanism to assess the relevant aspects of the Military Condition over time. This case study uses a mixed methods research strategy supported by an inductive reasoning methodology to monitor the Military Condition in Portugal. The study analyses the mechanisms used by Spain, France and the United Kingdom, assesses the perceptions of military officers and the vision of eleven high renown personalities from the political and Armed Forces elite of the National Defense. A critical analysis of the questionnaire responses and interview answers revealed that an independent mechanism to monitor the Military Condition in Portugal should be created at the highest level of the State that honours the Nation and its military personnel.

Keywords: *Military Condition; Restrictions to rights; Rights; Perceptions; Monitoring the Military Condition.*

1. Introdução

A Condição Militar (CM) é uma realidade social e juridicamente relevante que consagra uma particular circunstância dos militares das Forças Armadas (FFAA) ao colocá-los exclusivamente ao serviço da República e da comunidade nacional.

Como resulta dos artigos 273.º e 275.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) (Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de agosto), a missão principal das FFAA é a defesa militar da República, sendo para tal requerido que os militares tenham neutralidade político-partidária, não só no plano institucional, como também no plano pessoal (Morais, Araújo & Leitão, 2000, p. 304).

A fim de assegurar que as FFAA são um instrumento militar credível, disciplinado e obediente (Pimentel, 2008, p. 345) e por forma a prevenir que o poder das armas possa ser usado para coagir as instituições políticas legítimas (Carreira, 2016, p. 13), Portugal definiu no seu ordenamento jurídico-constitucional um conjunto de restrições ao exercício de alguns direitos fundamentais e especiais deveres funcionais e deontológicos aos militares, situação que os diferencia dos demais cidadãos (Pimentel, 2008, p. 345). Como contrapartida, o País consagrou-lhes especiais direitos, compensações e regalias (Lei n.º 11/1989, de 1 de junho).

Assim, a CM, enquanto realidade jurídica, decorre da CRP e está caracterizada na Lei de Bases Gerais do Estatuto da Condição Militar (LBGECM) (Lei n.º 11/1989).

A este respeito, importa considerar a posição do Juiz conselheiro jubilado Bernardo Colaço, ao afirmar: “a CM assume a dimensão de questão nacional” (Colaço, 2019).

A CM é abordada e discutida frequentemente em diversos *fora*, umas vezes na sua dimensão jurídica, outras na sua dimensão social, outras ainda na sua dimensão deontológica ou socioprofissional. São igualmente constantes as referências dos principais responsáveis políticos relativamente à necessidade de valorização e prestígio das FFAA e dos militares que as compõem. Em qualquer dos casos nunca foi suscitada a questão de monitorizar a CM.

Apesar da CM ser uma circunstância imposta pelo Estado que determina toda a vida profissional dos militares com importantes repercussões na sua vida pessoal e familiar, não existe em Portugal qualquer mecanismo institucional que permita perceber como os militares, enquanto atores, a percebem e as instituições e a sociedade avaliam a sua atualidade e pertinência, tanto mais que se trata de um fenómeno que perdura no tempo com as inerentes mutações de todos os fatores que a condicionam.

O Presidente da República (PR), Professor Aníbal Cavaco Silva, na Cerimónia de despedida das FFAA, no Instituto Universitário Militar (IUM), em 17 de fevereiro de 2016, referiu que “a preservação e a dignificação dessa condição [militar] são obrigações que devem ser claramente assumidas pelo Estado e cultivadas com honra e sobriedade pelos militares. Lesar ou desvalorizar a condição militar é enfraquecer a Nação [...]”. (cit. por Grupo de Reflexão Estratégica, 2017, p. 378)

Perante a problemática acima referida, estudar a CM nas FFAA numa perspetiva associada à sua monitorização é não só inovador, porque até hoje não foi considerado em Portugal, como extremamente oportuno e adequado para que se possam concretizar objetivos que pouco têm passado do domínio da retórica, designadamente a valorização da CM, e levando ainda em consideração que tal já acontece em países aliados e amigos.

Pela amplitude do objeto de estudo – a Condição Militar nas FFAA em Portugal – a investigação é conduzida em linha com as delimitações de tempo, de espaço e de conteúdo que a seguir se indicam (Santos & Lima, 2019):

- Temporalmente, o estudo centra-se na atualidade (2020);
- No domínio do espaço, a investigação desenvolve-se em Portugal e tem como alvo os oficiais dos Quadros Permanentes (QP), no ativo, das FFAA;
- Ao nível do conteúdo, restringiu-se o estudo da CM à problemática da sua monitorização nas FFAA em Portugal, sem prejuízo do conhecimento da forma como é feita a monitorização da CM nas FFAA de Espanha, França e Reino Unido.

O objetivo geral (OG) deste estudo é *Propor um mecanismo de monitorização da CM nas FFAA em Portugal*, consubstanciado na análise das soluções encontradas nas FFAA de outros países, designadamente em Espanha, França e Reino Unido (objetivo específico (OE)1) e na análise das perceções dos oficiais dos QP das FFAA relativamente à CM (OE2).

Decorrente destes objetivos de investigação, definiu-se a Questão Central (QC), ***Que mecanismo de monitorização da CM nas FFAA se propõe para Portugal?***

2. Enquadramento teórico e conceptual

Neste capítulo apresenta-se a revisão da literatura, os conceitos estruturantes e o modelo de análise.

2.1. Revisão da literatura e conceitos estruturantes

Aduzem-se aqui conteúdos destinados a consolidar o quadro de referência desta investigação, tendo sido identificados três conceitos estruturantes para este estudo: a CM, as perceções dos militares das FFAA em relação à CM e a monitorização da CM nas FFAA.

2.1.1. Condição Militar

O art.º 270.º da CRP dispõe:

A lei pode estabelecer, na estrita medida das exigências próprias das respetivas funções, restrições ao exercício dos direitos de expressão, reunião, manifestação, associação e petição coletiva e à capacidade eleitoral passiva por militares e agentes militarizados dos quadros permanentes em serviço efetivo [...].

Ou seja, “a Constituição vem expressamente permitir a restrição do exercício de alguns direitos fundamentais, na estrita medida das exigências próprias das suas funções, ou seja, sujeitas à proibição de excesso da restrição” (Carreira, 2016, p. 13).

A exigência constitucional de lei formal para o estabelecimento de restrições de direitos fundamentais, designadamente aos militares, conforme o n.º 3 do art.º 18.º e art.º 270.º, ambos da CRP, levou a que a Assembleia da República (AR), no uso da sua competência exclusiva prevista na alínea m) do art.º 167.º da Lei Fundamental, na versão de então, resultante da Lei Constitucional n.º 1/82, de 30 de Setembro, aprovasse, por maioria dos deputados e sem qualquer voto contra, a LBGECM, que no seu art.º 1.º estatui:

“A presente lei estabelece as bases gerais a que obedece o exercício dos direitos e o cumprimento dos deveres pelos militares dos quadros permanentes em qualquer situação e dos restantes militares enquanto na efetividade de serviço e define os princípios orientadores das respetivas carreiras.”

A CM está caracterizada nas alíneas a) a i) do art.º 2.º da Lei suprarreferida, onde se particularizam as restrições de direitos e os deveres dos militares (primeiras oito alíneas) e se explanam os seus direitos (última alínea), sendo depois desenvolvida nos artigos seguintes.

Relativamente aos deveres dos militares aí caracterizados, Pimentel (2008, pp. 146,147) destaca: “a disponibilidade permanente para lutar em defesa da Pátria, se necessário com sacrifício da própria vida”; o facto dos militares terem de se sujeitar “aos riscos inerentes ao cumprimento das missões militares, bem como aos riscos decorrentes da formação, instrução e treino que essas missões exigem”; a obrigatoriedade de “permanente disponibilidade para o serviço, ainda que com sacrifício dos interesses pessoais”; a necessidade de “adoção, em todas as circunstâncias, de uma conduta conforme com a ética militar, por forma a contribuir para o prestígio e valorização moral das FFAA”; e, no respeitante à disciplina, que deverão assegurar “o cumprimento pronto e diligente de ordens dimanadas de superior hierárquico, em assunto de serviço, desde que o seu cumprimento não implique a prática de um crime”.

De entre estes deveres Pimentel (2008, p. 140) releva que a “disciplina é o valor primordial das FFAA, juntamente com a subordinação hierárquica, incluindo o escalão da direção política”. Prata (2012) destaca dois valores individuais na atividade dos militares, a disciplina e a coragem. Segundo este autor, a disciplina também é o elemento essencial do funcionamento das FFAA.

Todos estes deveres têm um fim último, que é a missão essencial das FFAA - a defesa militar da República -, pelo que o combate e as suas envolventes deverão ser o ponto focal da preparação anímica, física, técnica e deontológica dos militares (Pimentel, 2008, p. 53).

No que diz respeito aos direitos dos militares consagrados na supracitada LBGECM,

Pimentel (2008, pp. 146,147) realça que “gozam de todos os direitos e liberdades reconhecidos aos demais cidadãos, estando o exercício de alguns desses direitos e liberdades sujeitos às restrições constitucionalmente previstas, com o âmbito pessoal e material que consta na Lei de Defesa Nacional [LDN]”, aprovada pela Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de julho, alterada e republicada pela Lei Orgânica n.º 5/2014, 29 de agosto.

A LBGECM confere aos militares “especiais direitos, compensações e regalias, designadamente nos campos da Segurança Social, assistência, remunerações, cobertura de riscos, carreiras e formação” (alínea i) do art.º 2.º), sublinhando que:

É garantido aos militares e às suas famílias, de acordo com as condições legalmente estabelecidas, um sistema de assistência e proteção, abrangendo, designadamente, pensões de reforma, de sobrevivência e de preço de sangue e subsídios de invalidez e outras formas de segurança, incluindo assistência sanitária e apoio social. (n.º 2 do art.º 15.º)

Decorrente do art.º 7.º da LBGECM, importa ainda relevar a LDN (Lei Orgânica n.º 5/2014), na qual constam 11 artigos² especificamente consignados aos militares, sendo de destacar o art.º 25.º, que tem como epígrafe “Condição Militar” e dispõe: “Os militares das Forças Armadas servem, exclusivamente, a República e a comunidade nacional e assumem voluntariamente os direitos e deveres que integram a condição militar, nos termos da lei”, e ainda o art.º 27.º “Regras gerais sobre o exercício de direitos”, com os seguintes três números:

1. No exercício dos seus direitos, os militares na efetividade de serviço estão sujeitos aos deveres decorrentes do estatuto da condição militar, devendo observar uma conduta conforme com a ética militar e respeitar a coesão e a disciplina das Forças Armadas.
2. Os militares na efetividade de serviço são rigorosamente apolidários e não podem usar a sua arma, o seu posto ou a sua função para qualquer intervenção política, partidária ou sindical, nisto consistindo o seu dever de isenção.
3. Aos militares na efetividade de serviço não são aplicáveis as normas constitucionais relativas aos direitos dos trabalhadores cujo exercício pressuponha os direitos fundamentais a que se referem os artigos seguintes, na medida em que por eles sejam restringidos, nomeadamente a liberdade sindical, o direito à criação e integração de comissões de trabalhadores e o direito à greve.

O quadro decorrente do n.º 3, do art.º 27.º da LDN explicitado adiante nos artigos 28.º a 35.º, limita praticamente todos os direitos fundamentais referidos no art.º 27.º da CRP (Morais et al., 2000, p. 308).

O Estatuto dos Militares das Forças Armadas (EMFAR), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 90/2015, de 9 de maio e alterado pela Lei n.º 10/2018, de 2 de março, conforme o seu art.º 1.º, desenvolve a LBGECM e decorre da LDN.

² Artigos 25.º a 35.º, ambos inclusive.

Significante para esta temática, o Preâmbulo do Decreto-Lei que atualiza o valor do Suplemento de Condição Militar (SCM) (Decreto-Lei n.º 50/2009, 27 de fevereiro):

A condição militar caracteriza-se, assim, pelo exercício de direitos e o cumprimento de deveres específicos pelos militares, com obediência a um conjunto de princípios orientadores das respetivas carreiras. Neste contexto, a particularidade do serviço militar, de que fazem parte sacrifícios, renúncias e exigências especiais que são unicamente colocadas aos militares, e as correlativas contrapartidas, implica o reconhecimento da sua especificidade face aos demais trabalhadores da Administração Pública [AP].

Quando se discute a CM, a tendência é dirigir a atenção para o quadro jurídico ou para as questões socioprofissionais. Contudo, seria redutor olhar para a CM apenas na dimensão jurídica ou socioprofissional (Grupo de Reflexão Estratégica, 2017, p. 171). Este autor refere igualmente que, além destas dimensões, a CM está associada a valores e a uma conduta e ética militar, pelo que tem igualmente uma dimensão deontológica, havendo ainda que observar a sua dimensão social, já que os militares são cidadãos e pessoas como as demais, integrando-se na estrutura social em constante transformação.

2.1.2. Perceções

A análise das perceções é determinante para conhecer o que pensam os oficiais dos QP das FFAA relativamente às várias dimensões e valores associados à CM, já que estas respostas são importantes para a pertinência da investigação.

O papel dos militares nas sociedades enquadra-se nas seguintes cinco dinâmicas: num contexto internacional, já que vivemos num mundo global; numa conjuntura de Estado/Sociedade, uma vez que todos têm histórias, culturas, características e relacionamentos próprios; numa conjuntura institucional, pois fazem parte das FFAA; num âmbito de relacionamento com os outros militares, integrado num conceito de ética de corpo, já que cada um tem o dever de lealdade e solidariedade para com os outros militares; e numa dimensão humana e de cidadania, pois cada militar é também um Homem e um cidadão (Batista, 2019).

A perceção da CM pelos militares das FFAA resulta assim multifacetada e sujeita a todas estas dinâmicas de influência.

Segundo McDonald (2011), a perceção é algo tão complexo quanto a própria mente humana que utiliza processos sensoriais e cognitivos para apreciar o mundo à sua volta, processando informações e formando modelos mentais. Os atributos definidores da perceção são a consciência sensorial ou cognição da experiência, a experiência pessoal e a compreensão que pode levar a uma resposta. Perceção é a visão de um indivíduo. O processamento de informações sensoriais e as experiências passadas permitem criar uma “lente” para ver o mundo através de um filtro de influências socioculturais. Nas FFAA, cada militar traz experiências de vida pessoais que influenciam as suas perceções. As únicas perceções que conhecemos verdadeiramente são as nossas. Um conflito entre as perceções do indivíduo, da sociedade ou do Estado pode levar à falta de comunicação, desmotivação e à incapacidade de atingir os objetivos que, no caso das FFAA, poderá resultar na incapacidade de cumprir as suas missões. É essencial conhecer as perceções dos militares em relação à

CM, pois é essa condição constitucionalmente imposta que permite ao Estado, através das FFAA, assegurar a defesa militar da República e habilitar os militares a cumprir a sua missão suprema – fazer a guerra e preparar-se para a guerra - princípio em que assenta a visão militar dos Estados: *si vis pacem, para bellum*³ (Carreira, 2016, p. 1).

2.1.3. Monitorização

Este termo vem do inglês *monitoring*, que deriva da palavra *monitor*, ou seja, aparelho ou alguém que monitoriza algo e assim possibilita o controlo, vigilância ou supervisão de uma situação. Por sua vez, o vocábulo inglês teve a sua origem etimológica no latim *monitore*, significando aquele que admoesta, aquele que diz o que sabe e avisa, aquele que adverte e aconselha. Monitorização significa acompanhar, controlar, supervisionar e avaliar dados ou informação, de forma periódica e organizada, de modo a verificar realidades e detetar eventuais anomalias ou necessidades de ajustamento (Santos, 2018).

No presente estudo, a monitorização deverá ser entendida como o produto do mecanismo institucional que se pretende propor, cujo objetivo será avaliar o permanente equilíbrio exigível entre as restrições dos direitos, liberdades e garantias e os deveres adicionais impostos pelo Estado aos militares e o efetivo benefício que para eles resulta dos especiais direitos que também lhes são conferidos, assim como todas as outras vertentes da CM, contribuindo com os resultados dessas avaliações para que os militares estejam sempre aptos, prontos e motivados para cumprir a sua missão, com o conseqüente prestígio e eficácia das FFAA.

Considera-se que alguns países amigos e aliados, designadamente França, Espanha e Reino Unido, pela sua proximidade cultural, nível de relacionamento entre as respetivas FFAA e experiência acumulada com os mecanismos de monitorização da CM nas suas FFAA, poderão constituir-se como referências a estudar por se admitir que, a partir deles, se poderão observar conceitos, práticas e procedimentos que possam inspirar e contribuir para a criação de um mecanismo da mesma natureza em Portugal.

Monitorizar institucionalmente a CM poderá contribuir para que não se mantenha válida a frase proferida pelo Marechal francês de Saxe no século XVIII *“Nous autres soldats, nous sommes comme des manteaux. On se souvient de nous quand vient la pluie”*⁴ (cit. por Dudognon, 2000, p. 1).

2.2. Modelo de Análise

O estudo desenvolve-se de acordo com o modelo de análise apresentado no Quadro 1.

³ Se queres paz prepara a guerra (tradução livre do autor).

⁴ “Nós os soldados somos como os guarda-chuvas e os impermeáveis. Só se lembram de nós quando chove” (tradução livre adaptada à atualidade pelo autor).

Quadro 1 – Modelo de análise

Objetivo Geral	Propor um mecanismo de monitorização da CM nas FFAA em Portugal		
Questão Central	Que mecanismo de monitorização da CM nas FFAA se propõe para Portugal?		
Objetivo Específico 1	Analisar a forma com é monitorizada a CM nas FFAA em Espanha, França e Reino Unido		
Questão Derivada 1	Como é monitorizada a CM nas FFAA em Espanha, França e Reino Unido?		
Conceitos	Dimensões	Indicadores	Técnica recolha
– Condição Militar – Monitorização	Institucional (de cada país)	– Órgão e propósito – Atributos e competência – Composição e duração mandatos – Modo de funcionamento – Áreas de atuação – Produto – Local funcionamento/apoio	Análise documental
Objetivo Específico 2	Analisar as perceções dos oficiais dos QP das FFAA relativamente à CM.		
Questão Derivada 2	Quais as perceções dos oficiais dos QP das FFAA relativamente à CM?		
Conceitos	Dimensões	Indicadores	Técnica recolha
– Condição Militar – Perceções	Jurídica	– Razão das restrições – Justificação da CM – Caracterização da CM – Responsabilidade pela CM – Pertinência alterar LBGECM – Monitorização em Portugal	Inquérito por questionário
	Funcional	– Carreira e promoções – Motivação – Remunerações – Habitabilidade/bem-estar – Profissionais – Deontologia/valores/ética	
	Socioprofissional	– Associações e sindicalismo militar – Qualidade de vida – Apoio social, saúde e complementar – Reconhecimento social	

3. Metodologia e método

No presente capítulo descreve-se a metodologia e o método de investigação.

3.1. Metodologia

O raciocínio desenvolvido ao longo da investigação é indutivo (Marconi & Lakatos, 2003), assenta numa estratégia de investigação mista (qualitativa e quantitativa) (Creswell, 2013) e tem o estudo de caso como desenho de pesquisa (Yin, 2006).

3.2. Método

3.2.1. Participantes e procedimento

Participantes. Participaram neste estudo 132 oficiais dos QP no ativo, dos três ramos das FFAA, do IUM, discentes e guarnição, com as patentes de 1TEN/CAP (52 oficiais), CTEN/MAJ (28 oficiais), CFR/TCOR (15 oficiais) e CMG/COR (37 oficiais), 41 da Marinha, 60 do

Exército e 31 da Força Aérea. A amostra, não probabilística de conveniência (Coutinho, 2014), considera-se representativa, porquanto os oficiais do IUM, guarnição e discentes, são oriundos de todos os ramos, e neste leque constam as gerações que em breve reunirão condições para serem promovidos a oficial superior e a oficial general (OFGEN).

Participaram também onze altos responsáveis e personalidades de renome pertencentes à elite política e militar da DN, que responderam a um guião de entrevista semiestruturada aplicada. A lista de entrevistados (E) encontra-se abaixo no Quadro 2.

Quadro 2 – Lista de entrevistados

Código	Personalidade	Cargo/Função	Organismo
E1	Vice-almirante Novo Palma	Vice-Chefe do Estado-Maior da Armada	Marinha
E2	Dr. Alberto Coelho	Diretor-Geral	Direção-Geral de Recursos da Defesa Nacional do Ministério da Defesa Nacional
E3	Almirante Mendes Calado	Chefe do Estado-Maior da Armada	Marinha
E4	General Nunes Borrego	Chefe do Estado-Maior da Força Aérea	Força Aérea
E5	Vice-almirante Sousa Pereira	Diretor-Geral	Autoridade Marítima Nacional
E6	Sargento-mor Lima Coelho	Presidente	Associação Nacional de Sargentos
E7	Tenente-coronel Costa Mota	Presidente	Associação de Oficiais das Forças Armadas (AOFA)
E8	Professor Doutor José Fontes	Professor Catedrático	Academia Militar
E9	General Nunes da Fonseca	Chefe do Estado-Maior do Exército	Exército
E10	Tenente-general Vaz Antunes	Chefe da Casa Militar do PR	Presidência da República (PR)
E11	Dr. Marcos Perestrello	Presidente	Comissão de Defesa Nacional

Procedimento. A aplicação do inquérito por questionário decorreu entre 13 e 24 de janeiro de 2020, através de divulgação eletrónica, tendo sido precedida de um pré-teste a seis oficiais superiores da Marinha. Os participantes foram devidamente informados acerca do objetivo da investigação, da inexistência de respostas certas/erradas e da duração aproximada do preenchimento do questionário. Foram convenientemente acauteladas as questões de anonimato e confidencialidade das respostas. Relativamente às entrevistas semiestruturadas, todos os entrevistados foram previamente informados dos objetivos do presente estudo e das perguntas a abordar durante as entrevistas, que foram realizadas por via eletrónica e presencialmente, entre os meses de fevereiro e abril de 2020.

3.2.2. Instrumentos de recolha de dados

A recolha de dados incidiu, numa primeira fase, na análise documental de legislação, artigos e documentos na área da CM, incluindo a existente em Espanha, França e Reino Unido, designadamente os relatórios anuais produzidos pelos órgãos de monitorização da CM nas FFAA destes três países. Posteriormente, foi realizado o inquérito por questionário, constituído por 37 questões (Q) com 16 variáveis divididas em três dimensões

de avaliação, respetivamente: jurídica; funcional; e socioprofissional; cujas questões foram respondidas através de escolha múltipla ou escala linear de cinco opções. Este inquérito teve por base as referências: “Estudo de Caracterização Sociodemográfica e de Satisfação Organizacional dos Militares do Regime de Voluntariado e de Contrato dos três Ramos das Forças Armadas - Militares em exercício de funções”, realizado em 2017 pela Direção-Geral de Recursos de Defesa Nacional (DGRDN) (DGRDN, 2017); “Inquérito aos oficiais das Forças Armadas”, realizado pela AOFA entre 21 de outubro e 30 de novembro de 2019 (AOFA, 2019); e “Inquérito à população portuguesa sobre Defesa e Forças Armadas”, realizado em 2009 (Carreiras, 2009). Outro instrumento de recolha de dados foram as entrevistas semiestruturadas (*elite interviews*). Estas entrevistas consubstanciaram um estudo de opinião, cujas perguntas tiveram como referência os principais resultados da análise das respostas às QD1 e QD2.

3.2.3. Técnicas de tratamento de dados

O inquérito por questionário foi analisado com recurso ao *Google Forms*, através de estatística descritiva e medidas de tendência central. Recorreu-se também ao *Statistical Package for Social Sciences* (SPSS), utilizando a técnica de Spearman e a comparação de igualdade de valores médios (Cohen, & Morrison, 2000) para identificar algumas correlações e diferenças estatisticamente relevantes, sem aprofundar as suas causas por se considerar fora do âmbito do objeto em estudo. Os documentos recolhidos e as entrevistas semiestruturadas (estudo de opinião) foram analisados através da técnica de análise de conteúdo proposta por Guerra (2006), percorrendo as etapas de transcrição, leitura, construção de sinopses, análise descritiva e análise interpretativa. Após sistematização dos excertos das respostas dos entrevistados considerados relevantes para cada pergunta, identificaram-se os pontos comuns entre as respostas obtidas.

4. Monitorização da Condição Militar nas FFAA em Espanha, França e Reino Unido

Numa breve incursão aos ordenamentos jurídicos espanhol, francês e britânico, constata-se que todos impõem restrições e limites aos direitos dos militares, sendo visível um extenso âmbito de sobreposição nas ditas compressões de direitos, mas sendo assinaláveis igualmente algumas áreas de diferenciação. Os fundamentos invocados para as restrições são basicamente as exigências funcionais das FFAA, muito embora razões de proteção ao sistema jurídico-político surjam também a legitimar algumas delas. As liberdades e os direitos alvo de intervenção legislativa restritiva ou limitadora são comuns às três ordens jurídicas e correspondem, praticamente, àqueles que a CRP e a LBGECM também elegem (Pimentel, 2008, p. 348).

4.1. Espanha

A *Ley Orgánica 9/2011, de 27 de julio, de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas*, publicada no *Boletín Oficial del Estado (BOE) n.º 180*, de 28 de julho de 2011, cria o Observatorio de la vida militar (OVM) (*Ley Orgánica 9/2011, de 27 de julio, 2011*), cujo

objetivo, competências, composição e modo de funcionamento se descrevem de seguida.

O OVM é um órgão colegial, cujo objetivo principal é analisar as questões que afetam o exercício dos direitos fundamentais e liberdades dos militares das FFAA, por forma a promover ações que contribuam para uma melhor regulamentação da CM. Assim, o *Observatorio* deve pugnar por um adequado equilíbrio entre os deveres e os direitos dos militares, por forma a que as FFAA estejam sempre em condições de cumprir adequadamente as suas missões, servindo Espanha e a segurança internacional, constituindo-se, igualmente, como o órgão do Estado que, no contexto da CM, “cuida” dos militares.

O Ministro da Defesa Nacional (MDN) fornece a sede e o apoio administrativo necessários ao seu funcionamento (Ley Orgânica 9/2011).

A competência genérica do OVM encontra-se sintetizada na Tabela 1.

Tabela 1 – Competência genérica do OVM

Efetuar propostas relativas ao exercício dos direitos fundamentais e das liberdades
Elaborar relatórios e estudos sobre as condições de vida dos militares
Propor medidas que ajudem a conciliar a vida profissional, pessoal e familiar dos militares
Promover a adaptação do regime do pessoal militar às mudanças que ocorrem na sociedade, designadamente no serviço público
Analisar o impacto familiar decorrente da disponibilidade permanente dos militares, designadamente o que decorre da mobilidade geográfica e da participação em operações no exterior
Avaliar as necessidades de pessoal na reserva em serviço efetivo nas FFAA
Garantir proteção aos militares aposentados, nomeadamente em termos de direitos passivos e bem-estar
Analisar os relatórios e atas do Conselho do Pessoal das FFAA, nos quais constam as propostas ou sugestões das Associações socioprofissionais

Fonte: Adaptado de Ley Orgânica de 9/2011 (2011).

O *Observatorio* elabora anualmente um relatório que inclui a sua atividade ao longo do ano, nomeadamente os seus pareceres e recomendações, e ainda, o ponto de situação das recomendações dos relatórios anteriores. Os relatórios do OVM são apresentados às Comissões do Congresso dos Deputados e do Senado.

Este órgão é composto por nove personalidades de renome no campo da DN, recursos humanos e direitos fundamentais e liberdades, cinco eleitos pelo Congresso dos Deputados e quatro pelo Senado. A sua nomeação é feita por um período de cinco anos. O Presidente do OVM é eleito pelos seus membros.

Este órgão reúne-se pelo menos duas vezes por ano em sessão ordinária e em sessão extraordinária quantas vezes for necessário, conforme decisão do Presidente ou da maioria dos seus membros.

4.2. França

O *Code de la défense*⁵ dispõe no seu art.º L4111-1 que a CM exige permanentemente espírito de sacrifício, que pode chegar ao sacrifício supremo, disciplina, disponibilidade,

⁵ Código de Defesa (tradução livre do autor).

lealdade e neutralidade. Refere igualmente que estes deveres deverão merecer o respeito dos cidadãos e a consideração da Nação e que, como tal, os militares deverão receber do Estado a compensação pelas restrições e exigências da vida nas FFAA (Code de la défense, 2019).

Neste contexto, em 2007, na sequência do art.º D4111-1 do *Code de la défense*, entrou em funcionamento o Haut Comité D'Évaluation de La Condition Militaire (HCECM), que tem por missão informar o PR e o Parlamento sobre o ponto de situação e desenvolvimento da CM, nomeadamente as dimensões e fatores que a influenciam.

O *Code de la défense* dedica sete artigos exclusivamente ao HCECM (s.d.), que consiste num órgão colegial independente, constituído por nove membros nomeados por Decreto do PR, a quem dá posse formalmente. A duração dos mandatos é de quatro anos e a composição é a que consta abaixo no Quadro 3.

Quadro 3 – Composição do HCECM

Conselho de Estado	Dois conselheiros de Estado nomeados pelo PR (um preside)
Civis	Quatro personalidades, sob proposta do Primeiro-Ministro (PM)
Instituto Nacional de Estatística (INE)	Diretor do INE (equivalente em França)
Oficiais Gerais	Dois oficiais gerais, sob proposta do MDN
Secretariado permanente	Chefiado por um OFGEN nomeado pelo MDN

Fonte: Adaptado de (Code de la défense, 2019).

O HCECM estuda todos os aspetos relativos à CM, o que se consubstancia num relatório temático anual no qual formula os seus pareceres e recomendações. Os relatórios são submetidos à apreciação do PR e do Parlamento, sendo divulgados publicamente.

De entre os temas dos relatórios anuais produzidos por este órgão desde 2007, realçam-se os seguintes: remunerações dos militares (2012); perspetiva e evolução da condição militar (2015); a profissão militar na sociedade francesa (2017); as condições de vida dos militares e das suas famílias nos diferentes locais de colocação dos militares (2018).

O HCECM realiza as suas observações através das seguintes atividades: audiências com altos responsáveis da DN, das FFAA e da administração central; visitas a unidades e debates/entrevistas com militares; imersão em unidades operacionais; estudo de relatórios, documentos legislativos, regulamentos e estatísticas; condições oferecidas pelo Estado aos militares em comparação com o serviço público, setor privado e FFAA de países aliados e amigos.

O apoio logístico, administrativo e financeiro necessário ao seu funcionamento é assegurado pelo MDN.

4.3. Reino Unido

De acordo com o site do governo do Reino Unido, o Armed Forces` Pay Review Body (AFPRB) foi criado em 1971 como órgão de assessoria independente para aconselhamento do PM e do Secretário de Estado da Defesa sobre as remunerações e encargos dos membros das FFAA (AFPRB, s.d.).

Os relatórios e respetivas recomendações anuais incluem igualmente informação

relevante e detalhada sobre as FFAA e a especificidade da profissão militar, designadamente: necessidades de recrutamento; medidas de retenção e de motivação por forma a assegurar a existência de efetivos capazes e qualificados nas FFAA; proposta de orçamento de Estado para a DN.

O AFPRB deverá aconselhar o PM relativamente às remunerações, abonos e outros encargos com os militares, considerando a comparação de salários com várias profissões da vida civil e a análise estatística de todos os custos que os militares têm de suportar (v.g., alimentação, transportes, habitação ou estacionamento), podendo igualmente, nos seus relatórios e recomendações, incluir os assuntos que considere adequado submeter à apreciação do Governo.

Os relatórios e recomendações do AFPRB são apresentados em abril de cada ano ao PM e ao Secretário de Estado da Defesa. O resumo dos principais conteúdos que constam nestes relatórios encontra-se na Tabela 2.

Tabela 2 – Principais conteúdos dos relatórios anuais do AFPRB

Proposta de remunerações e abonos dos militares para o ano seguinte
Comparação de vencimentos, nomeadamente com os médicos, enfermeiros, professores e polícias.
Motivação e moral
Horas de serviço diário/semanal/mensal dos militares
Condições de trabalho
Condições dadas aos militares em comissão fora das suas áreas de residência
Bem-estar e outros incentivos
Alojamento para militares e famílias (durante as comissões de serviço e em lazer)
Alimentação

Fonte: Adaptado de (AFPRB, s.d.).

O Presidente do AFPRB é uma individualidade de elevado prestígio e idoneidade nomeada pelo PM. Os restantes seis membros deste órgão, entre os quais um OFGEN, são selecionados através de concurso público.

4.4. Síntese conclusiva e resposta à QD1

Pelo referido, e em resposta à QD1, *Como é monitorizada a CM nas FFAA em Espanha, França e Reino Unido?*, conclui-se que os três países monitorizam a CM de forma independente e ao mais alto nível do Estado, através de um órgão próprio criado especificamente para este efeito e que, embora com motivações, mecanismos e práticas diferentes, todos o fazem de forma institucional e exclusiva, o que valoriza e prestigia a Instituição Militar (IM) e os militares.

5. Perceções dos oficiais dos QP das FFAA em relação à CM

Este ponto pretende dar resposta à QD2, em função da análise das respostas ao inquérito por questionário enviado aos oficiais pertencentes ao quadro orgânico do IUM e aos discentes dos diversos cursos ministrados neste Instituto.

5.1. Dimensão jurídica

Foram analisados seis indicadores através de dez questões.

Razão das restrições. Perante a Q3 - Qual o principal propósito das restrições constitucionais aos direitos e liberdades impostas aos militares? - cerca de 54% dos 132 oficiais identifica-o corretamente. No entanto, 36% considera que os militares devem ter os mesmos direitos que os demais cidadãos (Q4.1) e 45% não considera necessárias estas restrições para garantir a coesão e disciplina nas FFAA (Q4.2) (Figura 1).



Figura 1 – Razão das restrições

(Q4 – Em que medida concorda com as seguintes afirmações relativamente aos militares?)

Justificação da CM. Em resposta à Q5 - Como classifica a CM? - para 80,9% da amostra, a CM é uma especificidade da profissão militar que decorre do seu estatuto e 11,5% considera que a CM é um assunto de dimensão nacional. Quanto ao impacto da CM na prontidão, motivação, disciplina e coesão das FFAA (Q6), 70,3% afirma que a CM é “Muito Importante” ou “Extremamente Importante”(Figura 2).

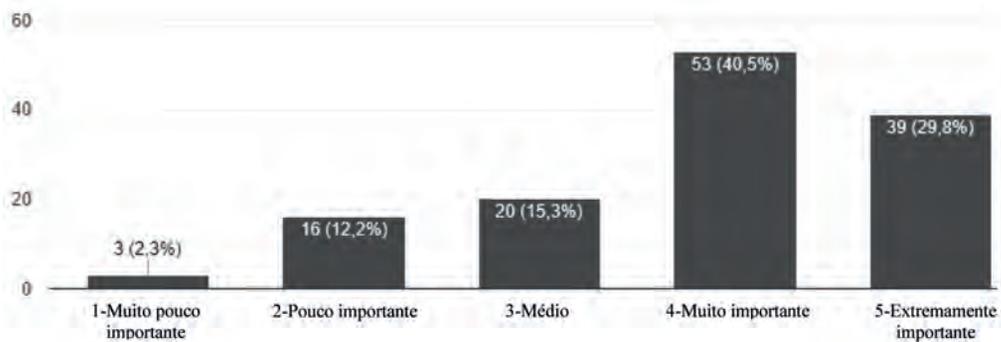


Figura 2 – Justificação da CM

(Q6 – Globalmente e em termos conceptuais, qual o impacto da CM na prontidão, motivação, disciplina e coesão das FFAA?)

Caracterização da CM. 34,4% considera que a CM vem caracterizada em todos os instrumentos jurídicos listados (CRP, LDN, LBGECM e EMFAR). Apenas 31,3% dos inquiridos responderam que a CM vem caracterizada na LBGECM (Q7) (Figura 3).

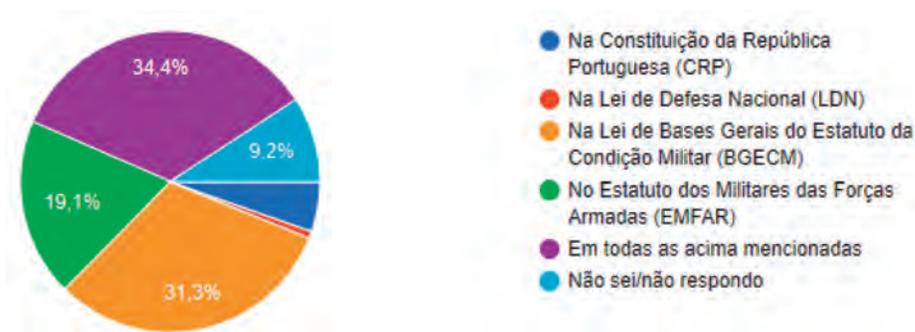


Figura 3 – Caracterização da CM
(Q7 – Onde vem caracterizada a CM?)

Responsabilidade atual pela CM. 28,4% da amostra refere que o MDN é o principal responsável por acompanhar e cuidar da CM. 27,5% considera que são os chefes militares, 12,2% respondeu que essa responsabilidade é do Estado e 10,7% dos oficiais considera que atualmente ninguém tem a responsabilidade de acompanhar e cuidar da CM (Q8) (Quadro 4).

Quadro 4 – Responsabilidade atual por acompanhar e cuidar da CM

(Q8 – Na sua ótica, quem é atualmente o principal responsável por “acompanhar e cuidar” da CM?)

Ordem	%	Nº de Oficiais	Responsável
1	28,2	37	Ministro da Defesa Nacional
2	27,5	36	Chefes militares
3	12,2	16	Estado
4	10,7	14	Ninguém
5	9,9	13	CEMGFA
6	7,6	10	Não sei / não respondo
7	2,3	3	Outro
8	1,5	2	Associações socioprofissionais

Pertinência em alterar a LBGECM. Na Q28 - No seu entendimento, justifica-se equacionar alguma alteração à Lei de Bases Gerais do Estatuto da Condição Militar (Lei 11/89, 01JUN89)? - 63,4% crê que esta eventual necessidade justifica um amplo estudo.

Monitorização da CM em Portugal. À Q29 - Na sua opinião, em Portugal, à semelhança das FFAA de Espanha, França e Reino Unido, também se justifica a existência de um órgão de monitorização da CM? - 85,5% refere que em Portugal também deveria existir um órgão que avalie e monitorize em exclusivo a CM nas FFAA. Apenas 7,6% discorda desta opinião.

5.2. Dimensão funcional

Foram analisados seis indicadores através de 16 questões.

Carreira e promoções. Perante a Q10 - Globalmente, qual a importância que atribui às carreiras e promoções dos militares em termos de influência na coesão, disciplina, moral e funcionamento das FFAA? - 94,7% dos inquiridos é da opinião que são “Muito Importantes”,

ou “Importantes”. Contudo, quando questionado qual o grau de satisfação com a evolução ou perspectivas de evolução da sua carreira militar (Q9), 55,7% responde que está “Muito Insatisfeito” ou “Insatisfeito” (Figura 4). Os resultados revelam ainda que os CMG/COR apresentam médias significativamente superiores à dos outros postos de oficiais.

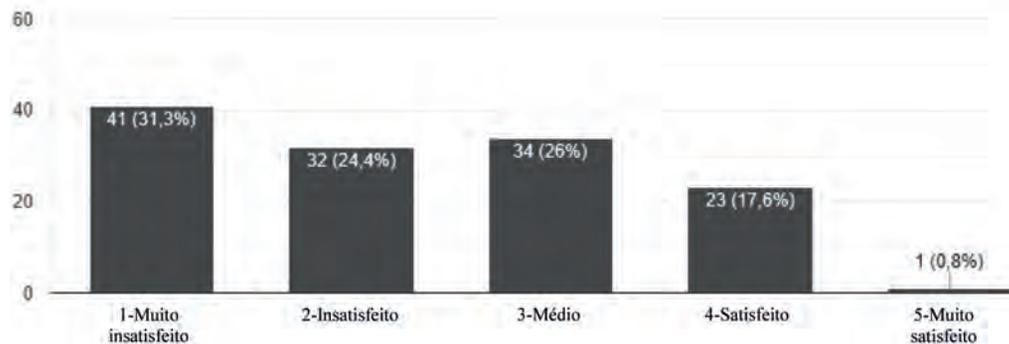


Figura 4 – Grau de satisfação com a evolução da carreira

(Q9 – Como classifica o seu grau de satisfação com a evolução e/ou perspectivas de evolução da sua carreira militar?)

Motivação. 29% dos oficiais classifica a sua autoestima em ser militar “Muito Má” ou “Má”, embora 46,6% a classifique como “Boa” ou “Muito Boa” (Q11) (Quadro 5). De assinalar que os 1TEN/CAP apresentam valores bem inferiores aos dos CTEN/MAJ e CMG/COR. Em resposta à Q12 - Aconselharia um filho ou uma filha sua a ser oficial das FFAA? - 54,2% respondeu “Não”, 29,8% “Sim” e 16% “Não sei/Não respondo”.

Quadro 5 – Classificação da autoestima em ser militar

(Q11 – Como classifica a sua atual autoestima em ser militar?)

Classificação	%	Nº de Oficiais
Muito má	6,9	9
Má	22,1	29
Razoável	24,4	32
Boa	34,4	45
Muito boa	12,2	16

Remunerações. Foram colocadas duas questões. 79,6% dos oficiais refere que as remunerações dos militares são “Muito abaixo” ou “Abaixo” das demais profissões da AP (Q13) (Figura 5). Relativamente à Q14 - Em termos de adequabilidade, como classifica o valor atual do SCM? - 82,6% considera-o “Muito Baixo” ou “Baixo”.

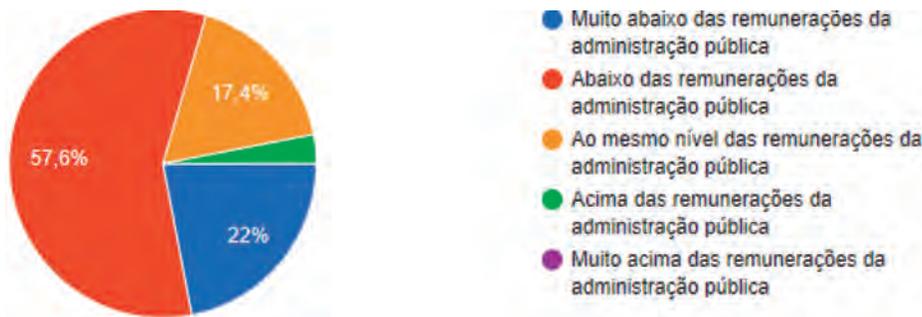


Figura 5 – Comparação das remunerações com as da AP

(Q13 – Qual a sua percepção geral das remunerações dos militares quando comparadas com as demais remunerações da administração pública?)

Habitabilidade/bem-estar. 73,5% dos inquiridos refere que as condições de habitabilidade e bem-estar “Pioraram Muito” ou “Pioraram” nos últimos cinco anos (Q15) (Figura 6).

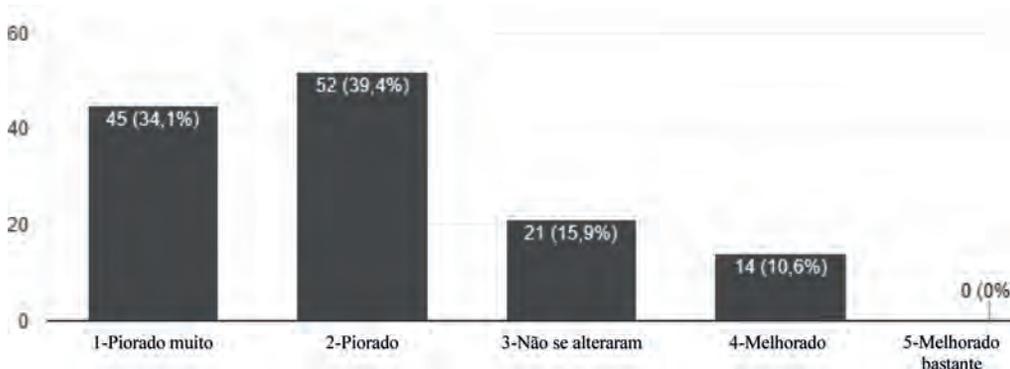


Figura 6 – Evolução condições habitabilidade e bem-estar

(Q15 – No seu entendimento e tendo em atenção a tendência dos últimos 5 anos, considera que as condições de habitabilidade e bem-estar nas Unidades têm:)

Profissionais. Foram colocadas três questões. Na questão que pede para valorizar, sem prejuízo do SCM, se as horas de trabalho deverão ser contabilizadas e remuneradas quando ultrapassarem um máximo pré-definido, 61,4% “Concorda” ou “Concorda Totalmente” (Q16) (Quadro 6).

Quadro 6 – Remuneração de horas de trabalho extraordinárias

(Q16 – Sem prejuízo do SCM, em sua opinião justifica-se que se contabilize e remunere as horas de trabalho quando ultrapassarem um máximo diário, semanal ou mensal a definir?)

Classificação	%	Nº de Oficiais
1 – De modo algum (parte do SCM)	21	28
2 –	9,1	12
3 –	8,3	11
4 –	21,2	28
5 – Concordo Totalmente	40,2	53

As outras duas questões avaliam, respetivamente, a evolução nos últimos cinco anos das condições do trabalho, incluindo a higiene e segurança no trabalho e as condições de segurança nas missões operacionais. No primeiro caso, 52,3% refere que as condições de trabalho “Pioraram Muito” ou “Pioraram” (Q17) (Figura 7). No segundo, 47,7% menciona que as condições de segurança “Pioraram Muito” ou “Pioraram” (Q18 - No seu entendimento e tendo em atenção a tendência dos últimos 5 anos, considera que as condições de segurança em que são cumpridas as missões operacionais têm:).

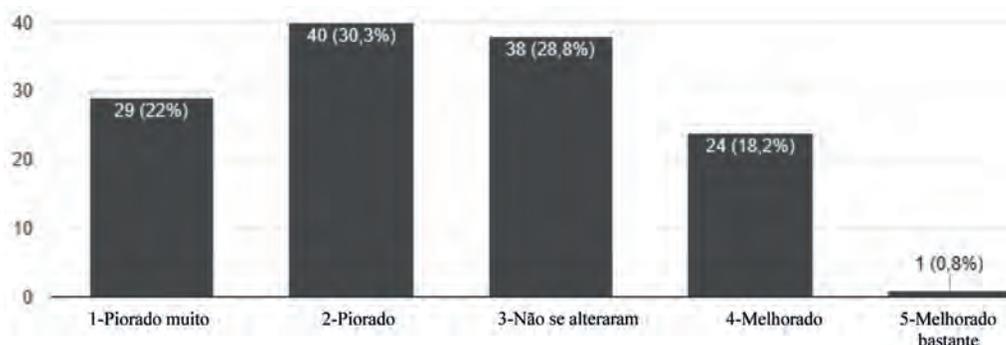


Figura 7 – Evolução condições e segurança trabalho

(Q17 – No seu entendimento e tendo em atenção a tendência dos últimos 5 anos, considera que as condições de trabalho, incluindo a higiene e segurança no trabalho, têm:)

Deontologia/valores/ética. Foi colocada uma questão com várias alíneas. 89,4% dos oficiais “Concorda totalmente” ou “Concorda” que a disciplina é o valor primordial das FFAA. No entanto, 31,8% “Discorda” ou “Discorda Totalmente” que os valores militares se mantêm atuais, sendo igualmente de realçar que 53% “Concorda Totalmente” ou “Concorda” que os valores e ética dos militares estão cada vez mais próximos dos valores e ética dos demais cidadãos. Releva-se, ainda, que 78% considera que as FFAA são cada vez menos compreendidas pela sociedade. De registar também que 54,6% considera que em primeiro lugar está a missão e o País, e só depois os interesses individuais. No entanto, 25% dos oficiais “Discorda” ou “Discorda Totalmente” desta afirmação (Q19) (Quadro 7).

Quadro 7 – Deontologia, valores e ética militar

(Q19 – Qual o seu nível de concordância/ discordância relativamente às seguintes afirmações:)

Afirmações	1		2		3		4		5	
	Concordo totalmente		Concordo		Não concordo nem discordo		Discordo		Discordo totalmente	
	%	oficiais	%	oficiais	%	oficiais	%	oficiais	%	oficiais
Disciplina é o valor primordial das FFAA	54,54	72	34,84	46	3,78	5	2,27	3	4,54	6
Valores militares mantêm-se atuais nas FFAA	9	12	34,84	46	24,24	32	21,21	28	10,60	14
Valores e ética dos militares cada mais próximos dos da sociedade em geral	13,63	18	39,39	52	22,72	30	20,45	27	3,79	5
FFAA cada vez menos compreendidos pela sociedade	34,09	45	43,94	58	8,33	11	7,57	10	6,06	8
Para um militar, primeiro está a missão e o País, e só depois os interesses pessoais	21,96	29	32,58	43	20,45	27	19,70	26	5,30	7

5.3. Dimensão socioprofissional

Foram analisados quatro indicadores através de 11 questões.

Associações e sindicalismo militar. 58% dos oficiais entende que o associativismo e a discussão sobre o sindicalismo militar são consequência do gradual afastamento do poder político e da sociedade da IM (Q19.3). Neste contexto, respondendo à Q26 - Em termos de importância, como classifica o papel das Associações socioprofissionais militares? - 46,2% considera o papel das Associações socioprofissionais “Muito Importante” ou “Importante” e 35,6% “Concorda” ou “Concorda Plenamente” com a criação de sindicatos militares, embora 29,5% “Discorda Totalmente” (Q27) (Figura 8). Sublinha-se que os 1TEN/CAP apresentam valores substancialmente mais altos de concordância com a criação de sindicatos, comparativamente com os CTEN/MAJ e os CMG/COR.

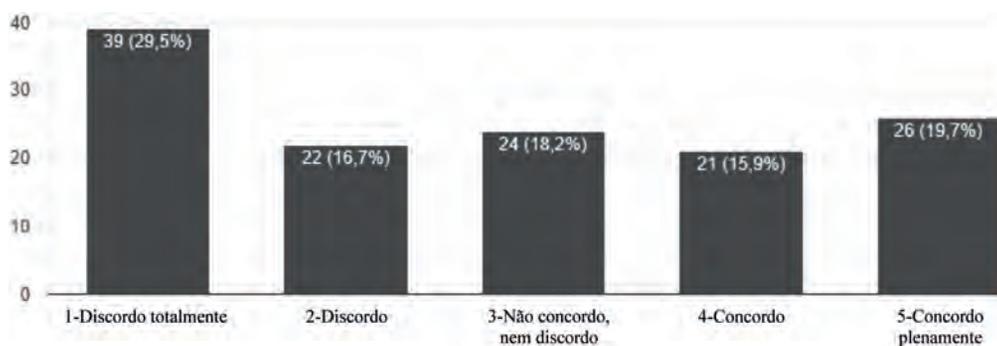


Figura 8 – Concordância criação de sindicatos militares

(Q27 – Em que medida concorda com a criação de sindicatos militares em Portugal?)

Qualidade de vida. Entre quatro possibilidades, as duas prioridades melhor classificadas são “a conciliação entre a vida militar e familiar” (1.º lugar) e os “incentivos no âmbito da mobilidade geográfica” (2.º lugar) (Q21) (Quadro 8).

Quadro 8 – Prioridades de condições inerentes à CM

(Q21 – Atribua uma prioridade diferente a cada uma das seguintes condições inerentes à CM)

Condições inerentes à Condição Militar	Primeira Prioridade		Segunda Prioridade		Terceira Prioridade		Quarta Prioridade	
	%	oficiais	%	oficiais	%	oficiais	%	oficiais
1º. Medidas que permitam melhor conciliação entre a vida militar e familiar	47	62	30,30	40	14,40	19	8,33	11
2º. Incentivos âmbito mobilidade geográfica e suplemento residência	19,7	26	34,85	46	19,70	26	25,76	34
3º. Condições de habitabilidade e bem-estar	21,21	28	20,45	27	33,33	44	25	33
4º. Apoio social aos militares e familiares, nomeadamente na 3ª idade	22	22	18,18	24	30,30	40	34,85	46

Apoio social/saúde/complementar. Em resposta à Q22 - Considera que o atual modelo de financiamento da Assistência na Doença aos Militares (ADM), nomeadamente a quotização obrigatória para o Instituto de Ação Social das Forças Armadas de todos os militares, respeita os princípios da CM? - 75% considera que não respeita os princípios da CM. Em termos de qualidade de assistência hospitalar no Hospital das Forças Armadas (HFAR), 66,6% é da opinião que a situação atual é “Muito Pior”, ou “Pior” do que aquela que existia quando existiam hospitais nos ramos. Apenas 12,1% considera que a situação atual com o HFAR é “Melhor” ou “Muito Melhor” (Q23) (Figura 9).

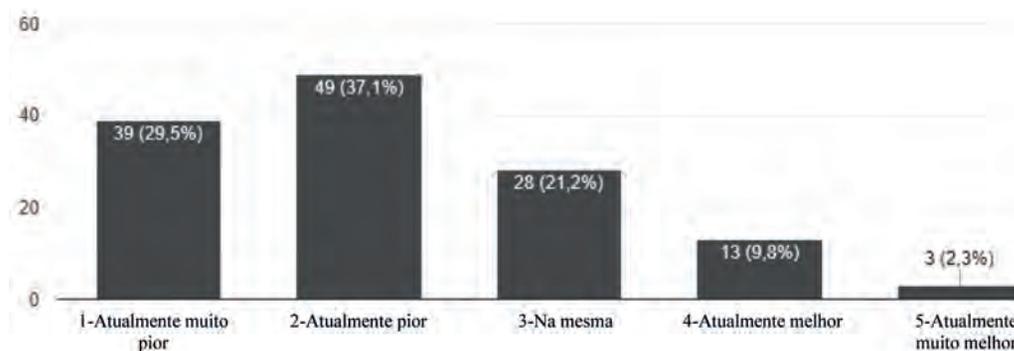


Figura 9 – Comparação HFAR e ex-hospitais ramos

(Q23 – No âmbito da ADM e concretamente em termos de qualidade da assistência hospitalar, qual a sua perceção em termos de comparação entre a realidade atual do HFAR em relação à situação anterior em que existiam os hospitais militares dos ramos?)

Reconhecimento social. Nesta matéria, em resposta à Q24 - No seu entendimento e tendo em atenção a tendência dos últimos 5 anos, como considera que tem evoluído a imagem das FFAA e dos militares perante a sociedade portuguesa? - 68,9% crê que “Piorou Muito” ou “Piorou”. Apenas 7,6% menciona que “Melhorou” e nenhum oficial refere que “Melhorou Muito”. Em termos de prestígio comparativo entre sete profissões, as de médico e juiz aparecem nos dois primeiros lugares. As profissões de deputado e oficial das FFAA ficaram classificadas, respetivamente, em penúltimo e último lugar (Quadro 9).

Quadro 9 – Prestígio das profissões

(Q25 – Como avalia o prestígio das seguintes profissões?)

Profissões	1 ponto Nenhum Prestígio	2 pontos	3 pontos	4 pontos	5 pontos	6 pontos	7 pontos Muito Prestígio	Total
	Número de oficiais							
1º – Médico	0	0	1	4	13	52	62	830
2º – Juiz	1	2	9	8	15	49	48	769
3º – Professor Universitário	0	0	5	11	31	52	13	617
4º – Oficial da GNR	0	6	21	29	38	32	6	615
5º – Oficial da PSP	1	6	22	36	38	23	6	593
6º – Deputado	17	27	22	15	22	15	14	495
7º – Oficial das FFAA	10	23	40	32	15	5	7	458

De realçar que os CFR/TCOR apresentam valores médios significativamente inferiores, nomeadamente em comparação com os CMG/COR. Finalmente, entre quatro opções, assinala-se que 47,7% dos oficiais considera mais importante para si “Que exista respeito e reconhecimento do País e da sociedade pelas FFAA e pelos militares”. Classificado em terceiro lugar, apenas 18,9% referiu como mais importante para si “Poder vir a ter um vencimento superior” (Q20) (Figura 10).



Figura 10 – Comparação quatro circunstâncias que enformam a CM
(Q20 – Que considera mais importante para si:)

5.4. Síntese conclusiva e resposta à QD2

Tendo em atenção a análise efetuada, em resposta à QD2 **Quais as perceções dos oficiais dos QP das FFAA relativamente à CM?**, conclui-se que existe uma grande divergência de perceções, conhecimentos e preocupações relativamente à CM, incluindo algum desconhecimento sobre a justificação das compressões de direitos aos militares, o que poderá ter repercussões na operacionalidade e eficácia das FFAA e reforça a necessidade da existência de um mecanismo institucional de monitorização exclusiva da CM. A análise permitiu igualmente relevar as eventuais áreas de atuação que um organismo de monitorização da CM poderá considerar como prioritárias, entre elas o reverter da gradual deterioração da imagem das FFAA perante a sociedade ao longo dos últimos anos.

Nas Tabelas 3, 4 e 5 destacam-se, respetivamente, os principais resultados das dimensões jurídica, funcional e socioprofissional.

Tabela 3 – Destaques da dimensão jurídica

28,2% considera que a responsabilidade de “acompanhar e cuidar” da CM é do MDN. Em segundo lugar aparecem os chefes militares, com 27,5% das respostas. 11% dos oficiais responde que atualmente ninguém tem esta responsabilidade
86% entende que em Portugal também deveria existir um órgão que monitorize em exclusivo a CM

Tabela 4 – Destaques da dimensão funcional

29% dos oficiais responde que tem uma autoestima em ser militar “muito má” ou “má”
61% considera que, sem prejuízo do SCM, as horas de trabalho deverão ser contabilizadas e remuneradas quando ultrapassarem um determinado valor
53% “concorda totalmente” ou “concorda” que os valores e ética dos militares estão cada vez mais próximos dos demais cidadãos

Tabela 5 – Destaques da dimensão socioprofissional

Em termos de qualidade de vida, as duas principais prioridades são a “conciliação entre a vida militar e familiar” e “os incentivos para a mobilidade geográfica e suplemento de residência”

67% considera que a qualidade de saúde hospitalar providenciada pelo HFAR é “muito pior” ou “pior” que a providenciada quando existiam os hospitais dos ramos

69% considera que a imagem das FFAA em Portugal “piorou muito” ou “piorou” nos últimos cinco anos

Finalmente, de sublinhar ainda as correlações e diferenças estatisticamente significantes nas médias entre os vários postos dos oficiais que se apresentam no Quadro 10 em relação à “satisfação com a evolução da carreira militar”, “autoestima em ser militar”, “prestígio dos oficiais das FFAA” em comparação com outras profissões e “concordância com a criação de sindicatos militares”.

Quadro 10 – Comparação de médias entre variáveis com o posto

	Amostra	Média	Desvio	Diferenças P < 0.01
Satisfação com a evolução da carreira militar	1TEN/CAP	52	1,84	,99
	CTEN/MAJ	28	2,32	,90
	TCOR/CFR	15	1,93	,88
	CMG/COR	37	3,16	1,04
	Total	132	2,32	1,11
Autoestima em ser militar	1TEN/CAP	52	2,73	1,05
	CTEN/MAJ	28	3,46	,99
	TCOR/CFR	15	3,13	,99
	CMG/COR	37	3,81	1,10
	Total	132	3,23	1,13
Prestígio do oficial das FFAA	1TEN/CAP	52	3,26	1,58
	CTEN/MAJ	28	3,57	1,50
	TCOR/CFR	15	2,66	1,17
	CMG/COR	37	4,00	1,20
	Total	132	3,46	1,46
Concordância com a criação de sindicatos militares	1TEN/CAP	52	3,28	1,49
	CTEN/MAJ	28	2,71	1,35
	TCOR/CFR	15	3,13	1,35
	CMG/COR	37	2,02	1,40
	Total	132	2,79	1,50

6. Monitorização da Condição Militar nas FFAA em Portugal

O presente capítulo pretende dar resposta à QC.

6.1. Proposta de um mecanismo de monitorização da CM nas FFAA

Tendo por base a forma como a CM é monitorizada nas FFAA de Espanha, França e Reino Unido (QD1) e as respostas ao inquérito por questionário, que além de evidenciarem eventuais áreas de atuação prioritárias e grande divergência de perceções relativamente à CM, o que reforça a necessidade de criar um mecanismo institucional de monitorização exclusiva da CM (QD2), estabeleceu-se um esboço inicial de modelo de mecanismo que se procurou consolidar através da realização de um estudo de opinião (entrevistas) dirigido a altos responsáveis e personalidades de renome da elite política e militar na área da DN.

A partir da ponderação e análise crítica de concordâncias das respostas, foi possível consolidar os resultados a seguir apresentados.

Órgão. Uma alargada maioria dos entrevistados concorda com a existência de um órgão que avalie e monitorize em exclusivo a CM nas FFAA, à semelhança de Espanha, França e Reino Unido, tendo sido propostas três designações: “Observatório da CM (OCM)”; “Conselho de Monitorização e Avaliação da CM”; “Comissão de aconselhamento do Governo e da AR sobre a CM”. O nome mais referido foi o de OCM.

Tipo. No cômputo geral, foi mencionado que o órgão deverá ser independente, autónomo, colegial, consultivo e que deverá estar no mais alto patamar do Estado.

Propósito. É unânime⁶ que o órgão deverá garantir o equilíbrio entre as restrições de direitos fundamentais e imposição de especiais deveres e a atribuição de direitos, devendo igualmente cuidar de todas as dimensões da CM e zelar pelo prestígio e reconhecimento do País pela especificidade da profissão militar.

Atributos. A generalidade dos entrevistados releva que, para atingir o seu propósito, deve ter atribuições que lhe permitam obter informações e esclarecimentos do Governo, dos principais responsáveis na área da DN e dos ramos das FFAA e de militares, *v.g.* audiências, entrevistas e acesso a documentos, por forma a poder pronunciar-se, através de pareceres e recomendações, sobre todos os aspetos que enformam a CM.

A sua ação não deve sobrepor-se ou colidir com as responsabilidades de órgãos ou entidades existentes.

Competência. É opinião geral que deverá ter a competência para definir o modo de funcionamento e o método de observação e avaliação, bem como para elaborar os pareceres e recomendações que consubstanciam a avaliação.

Composição. A maioria sublinhou que todos os membros deverão ser personalidades de elevado mérito e reconhecida idoneidade. Mencionaram também que o órgão deverá ter um reduzido número de elementos. Todos os entrevistados apresentaram propostas diferentes, sendo unânime a inclusão de representantes do PR, AR e Governo. Por outro lado, alguns referem que os chefes militares deveriam estar representados e outros mencionam exatamente o contrário. Foi também proposto a existência de um secretariado permanente, chefiado por um OFGEN a propor pelo Chefe do Estado-Maior General das FFAA (CEMGFA).

⁶ Entre os que concordam com a existência de um órgão desta natureza.

Duração dos mandatos. Os entrevistados que se pronunciaram sobre esta questão referiram que deveriam ter quatro anos, independentemente do calendário da legislatura.

Modo de funcionamento. A definir pelo órgão, incluindo o mecanismo de ligação às Associações representativas dos militares.

Áreas de atuação. A concordância com os resultados do inquérito por questionário relativamente a esta questão é praticamente consensual, ou seja, as áreas de atuação deverão assentar nos três pilares da CM: restrições de direitos fundamentais; deveres especiais; e direitos (contrapartidas); ou seja, todas as áreas que enformam a CM, com as prioridades a definir pelo órgão, podendo ser consideradas as que se inferem fundamentalmente da resposta à QD2: adaptação da CM às mudanças na sociedade; condições de vida dos militares e da família militar; disponibilidade para o serviço; conciliação da vida profissional e familiar; mobilidade geográfica; bem-estar; condições de trabalho e paridade remuneratória.

Produto. É unânime que deverá consistir num relatório anual, que incluirá: os pareceres e recomendações que consubstanciarão a avaliação; análises de experiências comparadas (em Portugal e noutros países); e eventuais propostas de melhoria do regime jurídico, bem como ações de informação e esclarecimento da opinião pública. Alguns entrevistados referiram que deveria incluir igualmente a análise aprofundada de um tema escolhido anualmente. Em termos de encaminhamento do relatório, a maioria entende que deverá ser enviado para a PR, AR e Governo.

Local de funcionamento e apoio logístico, administrativo e financeiro. A maioria referiu a AR, embora a PR também tenha sido mencionada.

6.2. Síntese Conclusiva e resposta à QC

Pelo até aqui analisado e discutido, em resposta à QC, *Que mecanismo de monitorização da CM nas FFAA se propõe para Portugal?*, conclui-se que, não obstante existirem diferenças de opinião entre as personalidades e altas entidades pertencentes à elite política e militar da DN que participaram neste estudo de opinião, a grande maioria entende que, à semelhança das FFAA de Espanha, França e Reino Unido, deverá existir um órgão independente que, em nome do Estado, monitorize e avalie em exclusivo a CM.

Na sequência do suprarreferido, elaborou-se o modelo de mecanismo de monitorização da CM que se apresenta na Figura 11 e a proposta genérica de mecanismo que consta no Quadro 11, que sintetiza a resposta à QC.

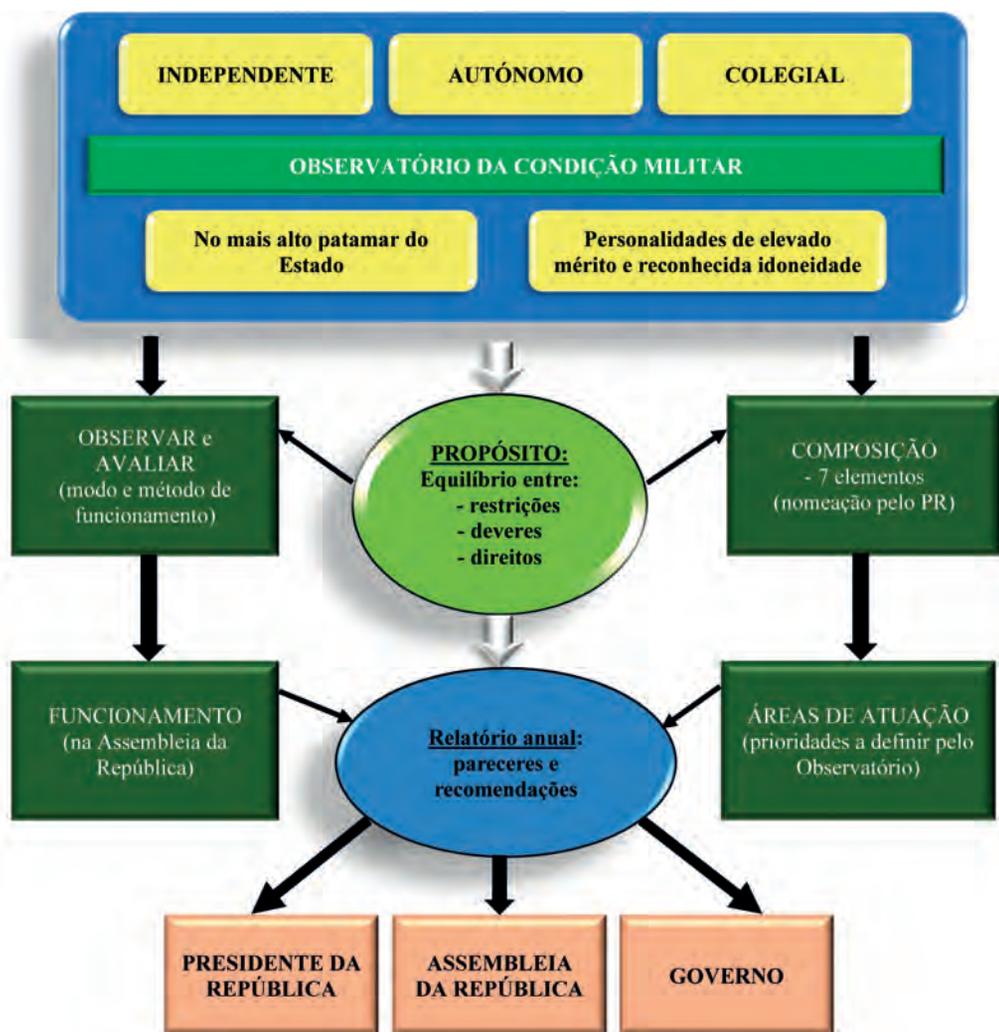


Figura 11 – Proposta de modelo de mecanismo de monitorização da Condição Militar

Quadro 11 – Síntese da proposta de mecanismo de monitorização da CM

Designação do órgão	OCM
Tipo	Independente, autónomo, colegial e consultivo, devendo estar no mais alto patamar do Estado
Propósito	Aconselhar a AR e o Governo através da avaliação e monitorização da CM, a fim de assegurar o equilíbrio entre as restrições aos direitos fundamentais e especiais deveres e os direitos (contrapartidas) dos militares, devendo cuidar de todas as dimensões da CM e zelar pelo prestígio e reconhecimento do País pela especificidade da profissão militar.
Atributos	Por forma a atingir o seu propósito, deve ter atribuições que lhe permitam obter informações e esclarecimentos do Governo, dos principais responsáveis na área da DN e dos ramos das FFAA e de militares, por forma a poder pronunciar-se, através de pareceres e recomendações, sobre todos os aspetos que enformam a CM. A sua ação não deve sobrepor-se ou colidir com as responsabilidades de órgãos ou entidades existentes.
Competência	Deverá ter a competência para definir o modo de funcionamento e o método de observação e avaliação, bem como para elaborar os pareceres e recomendações que consubstanciam a avaliação.
Composição	Sete personalidades de elevado mérito, reconhecida idoneidade e independência, todos nomeados pelo PR: – PR: dois membros, um deles o Presidente do OCM; – AR: dois membros; – Governo: dois membros; – CEMGFA: um membro, ouvido o Conselho de Chefes de Estado-Maior. – Secretariado permanente (apoio): chefiado por um OFGEN a propor pelo CEMGFA e a nomear pelo MDN, cuja composição será definida pelo órgão. A representatividade dos dois géneros deverá ser acautelada.
Duração dos mandatos	Quatro anos, independentemente do calendário da legislatura.
Modo de funcionamento	A definir pelo órgão, incluindo os mecanismos de ligação às Associações socioprofissionais.
Áreas de atuação	Três pilares da CM: restrições de direitos fundamentais; deveres especiais; direitos (contrapartidas); ou seja, todas as áreas que enformam a CM, com as prioridades a definir pelo órgão, podendo ser consideradas as que resultaram da resposta à QD2: adaptação da CM às mudanças na sociedade; condições de vida dos militares e da família militar; disponibilidade para o serviço; conciliação da vida profissional e familiar; mobilidade geográfica; bem-estar; condições de trabalho e paridade remuneratória.
Produto	Relatório anual, que incluirá: os pareceres e recomendações que consubstanciam a avaliação; análises de experiências comparadas (em Portugal e noutros países); eventuais propostas de melhoria do regime jurídico; ações de informação e esclarecimento da opinião pública. Deverá incluir igualmente a análise aprofundada de um tema escolhido anualmente. Em termos de encaminhamento do relatório, deverá ser enviado para o PR, AR e Governo.
Local de funcionamento e apoio logístico, administrativo e financeiro	AR

7. Conclusões

Os sacrifícios, renúncias e exigências especiais a que os militares são sujeitos assumem uma relevância nacional, como reconheceu o PR dia 17 de fevereiro de 2016 no IUM, ao afirmar: “[...] Lesar ou desvalorizar a CM é enfraquecer a Nação [...]”.

A CM é uma realidade social e juridicamente relevante que consagra uma particular circunstância dos militares das FFAA ao colocá-los exclusivamente ao serviço da República e da comunidade nacional, pela qual, nos termos da Constituição e da Lei, lhes são impostas restrições e deveres que caracterizam essa condição, assim como beneficiam dos direitos que lhe são inerentes.

A fim de assegurar que as FFAA são um instrumento militar credível, disciplinado e

obediente (Pimentel, 2008, p. 345) e por forma a prevenir que o poder das armas possa ser usado para coagir as instituições políticas legítimas (Carreira, 2016), Portugal definiu no seu ordenamento jurídico-constitucional um conjunto de restrições ao exercício de alguns direitos fundamentais e especiais deveres funcionais e deontológicos aos militares, situação que os diferencia dos demais cidadãos civis (Pimentel, 2008, p. 345). Como contrapartida, o País consagrou-lhes igualmente especiais direitos, compensações e regalias, designadamente através da LBGECM.

Apesar da CM ser uma circunstância imposta pelo Estado que determina toda a vida profissional dos militares com importantes repercussões na sua vida pessoal e familiar, não se encontra em Portugal qualquer mecanismo institucional que permita ao Estado perceber como os próprios militares, enquanto atores, a percebem e as instituições e a sociedade avaliam a sua atualidade e pertinência, tanto mais que se trata de um fenómeno que perdura no tempo com as inerentes mutações de todos os fatores que a condicionam.

O presente estudo teve, assim, como objeto, a CM nas FFAA em Portugal, e foi delimitado nos domínios: temporal, à atualidade (presente ano de 2020); espacial, Portugal e tem como alvo os oficiais dos QP, no ativo, das FFAA; e ao nível do conteúdo, restringiu-se o estudo da CM à problemática da sua monitorização em Portugal, sem prejuízo do conhecimento da forma como é feita a monitorização da CM nas FFAA de Espanha, França e Reino Unido. Desta forma, o estudo foi norteado pela seguinte QC de investigação: “*Que mecanismo de monitorização da CM nas FFAA se propõe para Portugal?*”

No que concerne ao procedimento metodológico, a investigação realizada caracterizou-se por um raciocínio indutivo, assente numa estratégia de investigação mista e num desenho de pesquisa do tipo estudo de caso.

No que ao estudo dos objetivos diz respeito, e iniciando pelo OE1, “Analisar a forma como é monitorizada a CM nas FFAA de Espanha, França e Reino Unido”, concretizado através da resposta à correspondente QD1, este foi operacionalizado pelo estudo da forma como estes três países monitorizam a CM, tendo-se concluído que Espanha, França e Reino Unido fazem-no de forma independente e ao mais alto nível institucional do Estado, através de um órgão criado exclusivamente para o efeito, embora as motivações, mecanismos e práticas não sejam iguais nos três países.

Relativamente ao OE2, “Analisar as perceções dos oficiais dos QP das FFAA relativamente à CM”, este foi operacionalizado através da QD2 com a aplicação de um inquérito por questionário, a que responderam 132 oficiais dos QP das FFAA, no ativo, em serviço no IUM (docentes e discentes), com as patentes entre 1TEN/CAP e CMG/COR. Tendo por base a análise quantitativa dos dados, concluiu-se que existe uma grande divergência de perceções, conhecimentos e preocupações relativamente aos aspetos mais importantes que enformam a CM, incluindo algum desconhecimento sobre a justificação das compressões de direitos aos militares, o que poderá ter repercussões na operacionalidade e eficácia das FFAA e reforça a necessidade de criar um mecanismo institucional de monitorização exclusiva da CM. A síntese dos resultados que se apresenta nas Tabelas 3, 4 e 5 permitiu igualmente relevar as eventuais áreas de atuação que o organismo de monitorização da CM poderá considerar como prioritárias, entre elas o reverter da crescente deterioração da imagem das FFAA perante a sociedade,

conforme também indicam os resultados do inquérito por questionário relativamente a esta questão. Destacam-se, igualmente, as correlações e diferenças estatisticamente significantes nas médias entre os vários postos dos oficiais em relação à “satisfação com a evolução da carreira militar”, à “autoestima em ser militar”, ao “prestígio dos oficiais das FFAA” com outras profissões, e à “concordância com a criação de sindicatos militares” (Quadro 10).

Face ao até aqui analisado, no que versa ao OG, “*Propor um mecanismo de monitorização da CM nas FFAA em Portugal*”, e decorrente QC, com base na forma como Espanha, França e Reino Unido monitorizam a CM nas suas FFAA (OE1) e nas respostas ao inquérito por questionário da amostra de oficiais dos QP das FFAA (OE2), foi possível estabelecer um esboço inicial de mecanismo de monitorização que se procurou consolidar através da realização de um estudo de opinião dirigido aos 11 altos responsáveis e personalidades de renome da elite política e militar da DN que constam no Quadro 2, consubstanciado através da aplicação do guião de entrevista semiestruturada.

Da análise qualitativa dos dados, observou-se uma tendência de concordâncias para a criação de um “Observatório” que monitorize em exclusivo a CM nas FFAA em Portugal, à semelhança do que ocorre nos três países suprarreferidos. Este OCM deverá ser independente, nomeadamente da AR, Governo e FFAA, estar no mais alto patamar do Estado e ser constituído por um pequeno número de personalidades de elevado mérito e reconhecida idoneidade, de acordo com o modelo e mecanismo monitorização que se propõem, respetivamente, através da Figura 11 e do Quadro 11.

Em matéria de **contributo para o conhecimento**, surge o enriquecimento do conhecimento sobre a CM, designadamente a forma como os países em estudo fazem a monitorização da CM nas suas FFAA e as perceções da amostra de oficiais dos QP no ativo que responderam ao inquérito por questionário. Por outras palavras, este estudo inova por trazer à colação a necessidade de cuidar e valorizar a CM através de um mecanismo de monitorização exclusivo ao mais alto nível do Estado. Paralelamente, esta investigação diz-nos também que o conhecimento dos oficiais das FFAA que constituíram a amostra sobre a legislação que se relaciona com o “Estatuto da Condição Militar”, nomeadamente a LBGECM e a LDN, não estão bem solidificados, sendo evidente algum desconhecimento sobre a justificação das compressões de direitos aos militares, o que deverá ser objeto de reflexão em termos de planos de curso de carreira e de formação dos oficiais. Outro contributo deste estudo reside na identificação de correlações e na constatação de que existem diferenças significativas na perceção dos oficiais sobre o contributo da CM para o “ser militar”, que poderão afetar a coesão e a disciplina das FFAA.

Ao nível das **limitações** da investigação, identifica-se uma que, ainda assim, não diminui as evidências encontradas e servem de base para possíveis estudos futuros. Prende-se com a amostra de conveniência para o inquérito por questionário, o que inviabiliza a generalização dos resultados para o universo. No entanto, a limitação foi mitigada pelo facto dos 132 oficiais do IUM, guarnição e discentes, terem uma representatividade de todas as origens dos respetivos ramos, uma vez que neste leque constam as gerações que em breve reunirão condições para serem promovidos a oficial superior e a OFGEN – os futuros decisores das FFAA –, o que torna a amostra não despidianda.

Face às limitações e aos resultados do inquérito por questionário, considerando igualmente as correlações e diferenças estatisticamente relevantes encontradas e sendo este o primeiro estudo que aborda as perceções dos militares sobre a CM, afigura-se muito importante, e por isso se **recomenda** o aprofundamento do estudo, alargando-o a todos os militares. As FFAA só conseguirão cumprir eficaz e eficientemente a sua missão constitucional se forem credíveis e disciplinadas, e para tal o moral e a motivação dos seus militares são essenciais.

Considera-se também pertinente estudar em detalhe o edifício jurídico dos mecanismos de monitorização da CM nas FFAA dos três países objeto desta investigação - e também de outros países -, com o objetivo de identificar os passos legislativos que permitirão implementar um mecanismo de monitorização da CM em Portugal. Adicionalmente, seria também relevante promover uma ampla discussão pública sobre a importância do Estado, ou seja, da sociedade, monitorizar a CM, uma vez que, de facto, ninguém o faz em exclusivo em Portugal.

Recomenda-se, igualmente, que esta temática seja abordada em contexto internacional no âmbito multilateral e bilateral, por forma a conhecer a experiência e o impacto efetivo decorrente da existência de órgãos de monitorização da CM noutros países, nomeadamente nos três que foram objeto desta investigação.

Finalmente e como conclusão final, sublinha-se que monitorizar a CM nas FFAA de forma institucional e independente, constituirá um importante contributo para se encontrar o justo equilíbrio entre o interesse público expresso nas exigências e imposições da CM e os interesses dos militares reconhecidos nos especiais direitos que lhe estão legalmente consagrados. Tendo presente que as pessoas são o elemento mais valioso e determinante de qualquer organização, é a concretização daquele equilíbrio que permitirá ter umas FFAA motivadas, eficazes e que honram a Pátria que, por sua vez, deve contemplar os seus militares com os devidos e justos reconhecimento e dignidade.

Referências bibliográficas

- Armed Forces's Pay Review Body. (s.d.). UK Government [Página *online*]. Retirado de <https://www.gov.uk/government/organisations/armed-forces-pay-review-body>
- Associação dos Oficiais das Forças Armadas. (2019). *Relatório ao inquérito aos oficiais das Forças Armadas* [Versão PDF]. Retirado de http://www.aofa.pt/rimp/Apresentacao_Resultados_Inquerito_07DEZ2019_versao_para_impresao.pdf
- Batista, B. (2019, novembro). O Estatuto dos Militares das Forças Armadas. Em: Associação dos Oficiais das Forças Armadas, *A Condição Militar*. Seminário organizado pela Associação dos Oficiais das Forças Armadas, em colaboração com a Faculdade de Direito de Lisboa. Lisboa.
- Carreira, S. (2016, abril). A Condição Militar. *Revista da Armada*, 506, 13-15.
- Carreiras, H. (2009). *Relatório do inquério à população portuguesa sobre a Defesa e as Forças Armadas* [Versão PDF]. Retirado de <http://fa.cies.iscte.pt/content/news/apresentacao%20publica%20de%20resultados.pdf>
- Colaço, B. (2019, novembro). Poder político. Subordinante ou impositivo? Em: Associação dos Oficiais das Forças Armadas, *A Condição Militar*. Seminário organizado pela Associação dos Oficiais das Forças Armadas, em colaboração com a Faculdade de Direito de Lisboa, Lisboa.

- Code de la défense. (s.d.). Ordonnance n° 2019-1335, du 11 décembre 2019 [Página online]. Retirado de <https://www.legifrance.gouv.fr>
- Cohen, L., & Morrison, L. (2000). *Research Methods in Education, 6th edition*. Londres: Routledge.
- Coutinho, C. P. (2014). *Metodologia de investigação em ciências sociais e humanas*. Leya.
- Creswell, J. (2013). *Research Design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches* (2nd ed.). <https://doi.org/10.2307/3152153>
- Decreto-Lei n.º 50/2009, 27 de fevereiro (2009). *Procede à segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 328/99, de 18 de Agosto, que aprova o sistema retributivo aplicável aos militares dos quadros permanentes (QP) e em regime de contrato (RC) das Forças Armadas*. Diário da República, 1.ª série, 41,1359-1360. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Decreto-Lei n.º 90/2015, de 9 de maio (2015). *Estatuto dos Militares das Forças Armadas*. Diário da República, 1.ª série, 104, 3198-3253. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Direção-Geral dos Recursos de Defesa Nacional. (2017). *Estudo de Caracterização Sociodemográfica e de Satisfação Organizacional dos Militares do Regime de Voluntariado e de Contrato dos três Ramos das Forças Armadas - Militares em exercício de funções*. Lisboa:Autor.
- Dudognon, J. P. (2010, janeiro). La condition militaire aujourd'hui. *Revue Défense Nationale*, 726, 35-43.
- Grupo de Reflexão Estratégica. (2017). *Forças Armadas Portuguesas, A complexidade dos desafios e a condição militar*. Lisboa: Fernando Silva Miguel.
- Guerra, I. (2006). *Pesquisa qualitativa e Análise de Conteúdo. Sentidos e Formas*. Lisboa: Principia.
- Haut Comité d'Évaluation de la Condition Militaire. (s.d.). Gouvernement français [Página online]. Retirado de <https://www.defense.gouv.fr/portail/vous-et-la-defense/evaluation-de-la-condition-militaire/hcecm/actualites>
- Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de agosto (2005). *Procede à sétima revisão constitucional da Constituição da República de 1976*. Diário da República, 1.ª Série - A, 155, 4642-4686. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei n.º 11/1989, de 1 de junho (1989). *Lei de Bases Gerais do Estatuto da Condição Militar*. Diário de República, 1ª Série, 125, 2096-2097. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei Orgânica n.º5/2014, 29 de agosto (2014). *Procede à primeira alteração à Lei da Defesa Nacional, aprovada pela Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de julho*. Diário da República, 1.ª Série, 166, 4545-4557. Lisboa: Assembleia da República.
- Ley Orgânica 9/2011, de 27 de julio (2011). *Derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas*. Boletín Oficial del Estado, A, 180, Madrid: Jefatura del Estado.
- Marconi, M., & Lakatos, E. (2003). Fundamentos de metodologia científica. In Atlas S. A. (Ed.), *Editora Atlas S. A.* (5ª). <https://doi.org/10.1590/S1517-97022003000100005>
- McDonald, S.M. (2011). Perception: A concept analysis. *International Journal of Nursing Terminologies and Classifications*. doi: 10.1111/j.2047-3095.2011.01198.x
- Morais, Araújo & Leitão. (2000). *O Direito da Defesa Nacional e das Forças Armadas*. Lisboa: Cosmos.
- Pimentel, L. (2008). *A restrição de direitos aos militares das Forças Armadas*. Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa.

- Prata, G. (2012). *A Justiça Militar e a Defesa Nacional*. Lisboa: Coisas de Ler.
- Santos, L.A.B & Lima, J.M.M. (Coords.) (2019). *Orientações metodológicas para a elaboração de trabalhos de investigação (2.ª ed., revista e atualizada)*. Cadernos do IUM, 8. Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- Santos, S. (2018, 19 de março). Content Marketing [Página *online*]. Retirado de <https://knowo.net/cienceconempr/marketing/monitorizacao/>
- Yin, R. K. (2006). Case Study Reserach - Design and Methods. In *Applied Social Research Methods Series* (2nd ed., Vol. 5). Sage Publications. <https://doi.org/10.1016/j.jada.2010.09.005>

MONITORING THE MILITARY CONDITION IN THE PORTUGUESE ARMED FORCES¹

A CONDIÇÃO MILITAR NAS FORÇAS ARMADAS ASSOCIADA À SUA MONITORIZAÇÃO EM PORTUGAL

Nuno Filipe Cortes Lopes

Captain in the Portuguese Navy
Degree in Military Science from the Naval School
Coordinator of the Human Behaviour and Resource Administration Teaching Area of the Department of Postgraduate Studies of the Military University Institute
cortes.lopes@marinha.pt

Nuno Alberto Rodrigues Santos Loureiro

Lieutenant Colonel (Aviation Maintenance Technician) in the Portuguese Air Force
Degree in Business Management from the Lisbon Higher Institute of Languages and Administration
Lecturer at the Department of Postgraduate Studies of the Military University Institute
Researcher at the IUM Research and Development Centre
Researcher at the Interdisciplinary Centre of Social Sciences, NOVA University of Lisbon
nuno.a.loureiro@gmail.com

Abstract

The Military Condition is a legal status based on the Constitution and the law, which restricts some basic rights, imposes some special duties, and grants some special rights to Portuguese military personnel. This legal status affects the professional, personal and family life of military personnel and has repercussions for the performance of the Armed Forces. However, the Portuguese State does not have an institutional dedicated mechanism to assess the relevant aspects of the Military Condition over time. This case study uses a mixed methods research strategy supported by an inductive reasoning methodology to monitor the Military Condition in Portugal. The study analyses the mechanisms used by Spain, France and the United Kingdom, assesses the perceptions of military officers and the vision of eleven high renown personalities from the political and Armed Forces elite of the National Defense. A critical analysis of the questionnaire responses and interview answers revealed that an independent mechanism to monitor the Military Condition in Portugal should be created at the highest level of the State that honours the Nation and its military personnel.

Keywords: Military Condition; Restrictions to rights; Rights; Perceptions; Monitoring the Military Condition.

How to cite this article: Lopes, N. F. C., & Loureiro, N. A. R. S. (2020). Monitoring the Military Condition in the Portuguese Armed Forces. *Revista de Ciências Militares [Portuguese Journal of Military Sciences]*, November, VIII(2), 317-344. Retrieved from https://www.ium.pt/?page_id=5714

¹ Article adapted from the individual research work carried out in the 2019/2020 Flag Officers Course. The defence took place in July 2020 at the Military University Institute.

Resumo

A Condição Militar é uma situação jurídica dos militares das Forças Armadas que deriva da Constituição e da Lei, consubstanciando-se em restrições de direitos fundamentais e imposição de especiais deveres e, em contrapartida, na atribuição de alguns direitos. Apesar da Condição Militar determinar a vida profissional, pessoal e familiar dos militares, com repercussões na operacionalidade e eficácia das Forças Armadas, não existe em Portugal qualquer mecanismo institucional que, de forma exclusiva, permita ao Estado avaliar a sua evolução, atualidade e pertinência. Tendo por objetivo propor um mecanismo de monitorização da Condição Militar nas Forças Armadas em Portugal, o presente estudo de caso assenta numa estratégia de investigação mista, concretizado na análise das soluções adotadas em Espanha, França e Reino Unido para aquele efeito e das perceções dos oficiais das Forças Armadas, bem como na visão de onze personalidades de renome pertencentes à elite política e militar da Defesa Nacional. Da análise crítica dos resultados dos inquéritos por questionário e entrevistas realizados, este estudo permitiu concluir pela necessidade de criação em Portugal de um mecanismo de monitorização da Condição Militar, ao mais alto nível do Estado e constituindo-se como um órgão independente que dignifique o País e os seus militares.

Palavras-chave: *Condição Militar; Restrições de direitos; Direitos; Perceções; Monitorização da CM.*

1. Introduction

The Military Condition (MC) is a social and legal reality that establishes a status specific to Armed Forces (AAFF) personnel, placing them exclusively at the service of the Republic and the national community.

Pursuant to Articles 273 and 275 of the Constitution of the Portuguese Republic (CRP) (Constitutional Law No. 1/2005 of 12 August), the AAFF's main mission is the military defence of the Republic. This mission requires that military personnel be politically neutral, not only institutionally but also in their personal lives (Morais, Araújo & Leitão, 2000, p.304).

To ensure that the AAFF are a credible, disciplined and obedient military instrument (Pimentel, 2008, p.345), and to prevent military force from being used to coerce legitimate political institutions (Carreira, 2016, p.13), the Portuguese legal and constitutional order defines a set of restrictions to the exercise of some basic rights and imposes special functional and deontological duties on military personnel which distinguish them from other citizens (Pimentel, 2008, p.345). In return, the Nation grants special rights, compensations and benefits to military service members (Law No. 11/1989 of 1 June 1989).

Therefore, the MC as a legal reality stems from the CRP, characterized in the General Bases Law of the Military Condition Statute (LBGECM) (Law No. 11/1989).

In the words of retired Supreme Court of Justice Councillor Judge Bernardo Colaço: “the MC is a national issue” (Colaço, 2019).

The MC is often addressed and discussed in various *fora* both in its legal and social dimensions, and also in its deontological and socioprofessional dimensions. Furthermore, Portugal's political decision makers frequently allude to the need to value and honour the AAFF and military service

members. However, the question of monitoring the MS has never been raised.

Despite the fact that the MC is a status imposed by the State that affects the entire professional life of service members, with significant repercussions for their personal and family life, Portugal does not have an institutional mechanism to assess how military personnel perceive that status and how institutions and society perceive its timeliness and relevance. This is especially important because this status has endured even though the factors that affect it have naturally changed.

On 17 February 2016, during his farewell address to the AAFF at the Military University Institute (IUM), President of the Republic (PR) Professor Anibal Cavaco Silva stated that “preserving and dignifying this [military] condition is an obligation that must be clearly undertaken by the State and cultivated with honour and sobriety by military service members. To damage or devalue the military condition is to weaken the Nation [...]. (cited in Strategic Reflection Group, 2017, p.378)

Therefore, addressing this problem by analysing the MC in the AAFF from the perspective of monitoring is not only innovative (because there have been no studies in Portugal to date that have addressed this topic) but also extraordinarily timely and relevant, as it will make it possible to achieve some objectives that have seldom gone beyond the realm of rhetoric, such as improving the MC, something that allied and friendly countries have already done.

To analyse an admittedly broad object of study – the Military Condition in Portugal – the following time, space and content delimitations have been identified for this study (Santos & Lima, 2019), respectively, the present situation (2020), the active duty career officers (QP) and the MC monitoring in Portugal, including the analysis of the mechanisms used in the AAFF of Spain, France and the United Kingdom.

The general objective (GO) of this study is to propose a mechanism to monitor the MC in Portugal by analysing the solutions used by the AAFF of other countries, specifically Spain, France and the United Kingdom – Specific Objective 1 (SO1) – and the perceptions of AAFF QP officers about the MC (SO2).

To achieve these objectives, the following Research Question (RQ) was posed: **What mechanism to monitor the MC in the AAFF is proposed to Portugal?**

2. Theoretical and conceptual framework

This chapter presents the literature review, the key concepts and the analysis model.

2.1. Literature review and key concepts

This section contextualises the study and identifies three key concepts: the MC, how military personnel perceive the MC, and monitoring the MC in the AAFF.

2.1.1. Military Condition

Article 270 of the CRP states that:

Strictly to the extent required by the specific demands of the respective functions, the law may establish restrictions on the exercise of the rights of expression, meeting, demonstration, association and collective petition by full-time military personnel and militarised agents on active service [...].

In other words, “the Constitution expressly allows for restrictions on the exercise of certain fundamental rights strictly to the extent required by their functions, that is, these restrictions must not exceed what is strictly necessary” (Carreira, 2016, p.13).

Articles 18(3) and 270 of the CRP state that the basic rights of military personnel can only be restricted through a formal law. Thus, the Portuguese parliament (Assembly of the Republic (AR)) used its exclusive powers (as defined in Art. 167(m) of the Basic Law in force at that time, which was based on Constitutional Law No. 1/82 of 30 September) to pass the LBGECM by a majority and not a single vote against. Article 1 of the law states:

“This law establishes the general basis for the exercise of rights and the fulfilment of duties by military career personnel, in any situation, and of all other military personnel while on active duty, also defining the principles that guide the military career”.

The MC is described in paragraphs a) to i) of Article 2 of this Law, which specify the the duties and restrictions to the rights of military personnel (first eight paragraphs) and explain their rights (last paragraph). The subsequent articles elaborate on this characterisation.

Pimentel (2008, pp.146,147) highlights some of those duties: “to be at constant readiness to defend the Homeland, sacrificing one’s own life if necessary”; the fact that military personnel are exposed to the “inherent risks of military operations, as well as risks inherent to training, instruction and preparation for these operations”; the obligation to be “permanently available for duty, even at the sacrifice of their personal interests”; the need to “conduct themselves in accordance with the military ethos in all situations, thus contributing to the prestige and moral legitimacy of the AAFP”; and, with regard to discipline, the fact that they must “obey all orders issued by a superior promptly and diligently, as long as they do not imply the practice of a crime”.

According to Pimentel (2008, p.140), “discipline is the core military value, along with the chain of command, which includes political decision makers”. Prata (2012) highlights two individual values that are essential to the military profession: discipline and courage. Thus, this author agrees that discipline is the fundamental principle of the operation of the AAFP.

All these duties have a purpose, which corresponds to the AAFP’s main mission, that is, the military defence of the Republic. Therefore, all the mental, physical, technical and deontological training given to military personnel focuses on combat and all its components (Pimentel, 2008, p.53).

As for the rights granted to military personnel through the LBGECM, Pimentel (2008, pp.146,147) stresses that “they enjoy all the rights and freedoms granted to other citizens, but the exercise of some of these rights and freedoms is subject to personal and material constitutional restrictions, as set out in the National Defence Law [LDN]” approved by Organic Law No. 1-B/2009 of July 7 and amended and republished by Organic Law No. 5/2014 of 29 August.

The LBGECM grants military personnel “special rights, compensation and benefits in the areas of Social Security, assistance, wages, risk coverage, career and training” (Art. 2(i)), and specifies that:

Military personnel and their families are legally entitled to an assistance and protection system that covers retirement pensions, survivor, death and disability pensions and other forms of assistance, including health care and social support (Art. 15(2)).

Another important consequence of Article 7 of the LBGECM is the LDN (Organic Law 5/2014), which contains 11 articles² that pertain specifically to the military, two of which are particularly relevant: Article 25, which states that: “Armed Forces personnel are at the exclusive service of the Republic and the national community, and voluntarily take on the rights and duties inherent to the military status, under the terms of the law”; and Article 27, which sets out “General rules on the exercise of rights”. The latter includes the following three paragraphs:

1. In exercising their rights, service members on active duty are subject to the duties inherent to their military status and must conduct themselves in accordance with military ethos and respect the cohesion and discipline of the Armed Forces.
2. Active duty military personnel are strictly non-partisan and cannot use their service weapon, their rank or their position to intervene in any political, party or union activities. This corresponds to the duty of impartiality.
3. The constitutionally granted workers’ rights that stem from the basic rights described in the articles below do not apply to military personnel on active duty, who are restricted from freedom of association, the right to establish and join workers’ committees and the right to strike.

Based on Article 27(3) of the LDN, and on the specifications of Articles 28 to 35, military personnel are barred from virtually all basic rights referred to in Article 270 of the CRP (Morais et al., 2000, p.308).

The Statute of Armed Forces Personnel (EMFAR) (approved by Decree-Law No. 90/2015 of 9 May and amended by Law No. 10/2018 of 2 March) expands on the LBGECM and is based on the LDN, as its Article 1 states.

The Preamble to the Decree Law that revises the value of the Military Condition Supplement (MCS) (Decree-Law No 50/2009, February 27) is also relevant to this topic:

Therefore, the military condition is based on a specific set of rights and duties pertaining to military personnel, who must obey certain principles throughout their careers. Sacrifice, abnegation and demands which are specific to military personnel, as are the corresponding rights, are features of military duty. This means that military personnel are inherently different from other Public Service [PS] workers.

When discussing the MC, the tendency is to focus on the legal framework or on socioprofessional issues. However, accounting only for the legal or socioprofessional dimensions of the MC would be reductive (Strategic Reflexion Group, 2017, p.171). In addition to these dimensions, the MC also refers to military values, conduct and ethos, and thus has a deontological dimension, as well as a social dimension because service members are also citizens and people, just as everyone else, and are embedded in a constantly changing social structure (Strategic Reflection Group, 2017, p.171).

2.1.2. Perceptions

Analysing the perceptions of the AAFF QP officers is crucial to understand what they think about the different dimensions and values associated with the MC. Their answers will enrich this study, thereby making it more relevant.

The role of service members in society is framed by five dynamic dimensions: the

² Articles 25 to 35, both included.

international context, as we live in a global world; a State / Society, as all service members have their own stories, cultures, characteristics and relationships; the organizational context, as they are part of the AAFB; their relationship with their fellow service members, which is based on the concept of *sprit-de-corps*, as each service member has a duty of loyalty and solidarity with other service members; and their status as human beings and citizens, as each service member is also a Man and a citizen (Batista, 2019).

The perceptions of AAFB personnel about the MC are thus multifaceted and subject to this range of dynamic influences.

According to McDonald (2011), perception is as complex as the human mind, which uses sensory and cognitive processes to appraise the world around it by processing information and creating mental models. The attributes that define perception are sensory awareness (or cognition) of an experience, personal experience, and comprehension that may lead to a response. Perception is an individual perspective. By processing sensory information and past experiences, people create a “lens” through which to see the world, a filter of sociocultural influences. Each military service member has their own personal life experiences, which in turn influence their perceptions. The only perceptions we truly know are our own. If the perceptions of an individual, society or State come into conflict, this can lead to lack of communication, motivation and ability to achieve goals or, in the case of the AAFB, to the inability to accomplish the mission. Knowing how service members perceive the MC is crucial because it is through this constitutionally imposed status that the State, through the AAFB, guarantees the military defence of the Republic and ensures that service members are able to fulfil their ultimate mission – to wage war and to prepare for war –, the principle on which States’ military vision is based: *si vis pacem, para bellum*³ (Carreira, 2016, p.1).

2.1.3. Monitoring

The term “monitoring” comes from monitor, that is, a device or a person who monitors something to control, oversee or supervise a situation. The etymological origin of the word is the Latin *monitore*, which means the one who warns, who warns by saying what he knows, or who warns and advises. Monitoring means to oversee, control, supervise and assess data or information in a regular, organized way, to verify a situation and detect any anomalies or aspects that require adjustment (Santos, 2018).

For this study, monitoring is the product of the organizational mechanism that will be proposed to assess if there is a balance between the restrictions to rights, freedoms and guarantees and the additional duties imposed by the State on military personnel, and if they effectively benefit from the special rights that they are granted, as well as all other aspects of the MC. The results of these assessments can be used to ensure that service members are always able, ready and motivated to fulfil their mission, thus increasing the prestige and effectiveness of the AAFB.

Some friendly and allied countries, specifically France, Spain and the United Kingdom, can be used as references due to their cultural proximity, the good relations between their

³ If you want peace, prepare for war (free translation by author).

AAFF and Portugal's, and the experience they have acquired through their mechanisms to monitor the MC. Therefore, their concepts, practices and procedures may inspire and contribute to the creation of a similar mechanism in Portugal.

Monitoring the MC at an institutional level may be useful to counter the fateful words of 18th century French Marshal Maurice de Saxe: *“Nous autres soldats, nous sommes comme des manteaux. On se souvient de nous quand vient la pluie”*⁴ (cited in Dudognon, 2000, p.1).

2.2. Analysis Model

The study is organized according to the model of analysis presented in Table 1.

Table 1 – Analysis model

General Objective	To propose a mechanism to monitor the MC in the Portuguese AAFF.		
Research Question	What mechanism to monitor the MC in the AAFF is proposed to Portugal?		
Specific Question 1	– To analyse how the MC is monitored in the AAFF of Spain, France and the United Kingdom.		
Subsidiary Question	– How is the MC monitored in the AAFF of Spain, France and the United Kingdom?		
Concepts	Dimensions	Indicators	Data collection techniques
– Military Condition – Monitoring	Institutional (in each country)	– Body and purpose – Powers and responsibilities – Composition and mandate length – Mode of operation – Areas of activity – Product – Place of operation / support	Literature review
Specific Objective	– To analyse how AAFF QP officers perceive the MC.		
Subsidiary Question 2	– How do AAFF QP officers perceive the MC?		
Concepts	Dimensions	Indicators	Data collection techniques
– Military Condition – Perceptions	Legal	– Reasons for the restrictions – Justification for the MC – Description of the MC – Responsibility for the MC – Relevance of changing the LBGECM – Monitoring in Portugal	Questionnaire survey
	Functional	– Careers and promotions – Motivation – Wages – Living conditions / values / ethics – Professional – Deontology / values / ethics	
	Socioprofessional	– Military associations and unions – Quality of life – Social support, health care and additional support – Social recognition	

⁴ “We soldiers are like umbrellas and raincoats. They only remember us when it rains” (free translation by author).

3. Methodology and method

This chapter describes the research methodology and methods.

3.1. Methodology

This study uses an inductive reasoning methodology (Marconi & Lakatos, 2003) based on a mixed research strategy (both qualitative and quantitative) (Creswell, 2013) and a case study research design (Yin, 2006).

3.2. Method

3.2.1. Participants and procedure

Participants. The study sample consists of 132 QP officers on active duty from the three branches of the AAFP, all of whom are IUM students and garrison, with ranks of LT/CAPT (52 officers), LCDR/MAJ (28 officers), CDR/LTCOL (15 officers) and CAPT/COL (37 officers) (41 from the Navy, 60 from the Army and 31 from the Air Force). A non-probabilistic convenience sample (Coutinho, 2014) was used because IUM officers (garrison and students) come from all AAFP branches, and because some of these officers will soon be eligible for promotion to field grade officers and general officers (GENOF).

The study sample also included eleven political and military decision makers and experts of recognised standing in the field of ND, who answered an applied semi-structured interview script. Table 2 contains the list of interviewees (I).

Table 2 – List of interviewees

Code	Expert	Position / role	Organization
I1	Vice Admiral Novo Palma	Deputy Chief of the Navy Staff	Navy
I2	Dr. Alberto Coelho	Director General	Directorate General for National Defence Resources of the Ministry of National Defence
I3	Admiral Mendes Calado	Chief of the Navy Staff	Navy
I4	General Nunes Borrego	Chief of the Air Force Staff	Air Force
I5	Vice Admiral Sousa Pereira	Director General	National Maritime Authority
I6	Command Chief Master Sergeant Lima Coelho	Chairman	National Sergeants Association
I7	Lieutenant Colonel Costa Mota	Chairman	Armed Forces Officers Association
I8	Professor José Fontes	Full Professor	Military Academy
I9	General Nunes da Fonseca	Chief of the Army General Staff	Army
I10	Lieutenant General Vaz Antunes	Head of the Military House to the PR	Presidency of the Republic (PR)
I11	Dr. Marcos Perestrello	Chairman	National Defence Committee

Procedure. The questionnaire was delivered online between 13 November and 24 December 2020. Before this, a pre-test questionnaire was filled-out by six Navy field grade officers. All participants were duly informed about the purpose of the study, of the fact that there were no correct / incorrect answers, as well as of the average duration of the

questionnaire. All participants were assured of the anonymity and confidentiality of their answers. All interviewees were informed about the purposes of the study and the questions that would be explored during the interviews, which were conducted online and face-to-face between February and April 2020.

3.2.2. Data collection instruments

Data were collected through a literature review that focused on legislation, articles and documents on the MC. This included the annual reports issued by the CM monitoring bodies in the AAFF of Spain, France and the United Kingdom. Later, a questionnaire survey was delivered, consisting of 37 questions (Q) with 16 variables divided into three dimensions: legal; functional; and socioprofessional. The survey included multiple choice questions and questions answered on a five-point scale. The survey was based on the following studies: “Estudo de Caracterização Sociodemográfica e de Satisfação Organizacional dos Militares do Regime de Voluntariado e de Contrato dos três Ramos das Forças Armadas - Militares em exercício de funções” [Sociodemographic Characterisation and Organizational Satisfaction in Voluntary and Contract personnel of the three branches of the Armed Forces], conducted by the Directorate General for National Defence Resources (DGRDN) in 2017; “Inquérito aos oficiais das Forças Armadas” [Survey to Armed Forces officers] conducted by the AOFA between 21 October and 30 November 2019 (AOFA, 2019); and “Inquérito à população portuguesa sobre Defesa e Forças Armadas” [Survey to the Portuguese population on Defence and the Armed Forces] conducted in 2009 (Carreiras, 2009). Data were also collected through semi-structured interviews (elite interviews). The interviews served as an opinion survey, and the interview questions were based on the main findings drawn from the analysis of the answers to SQ1 and SQ2.

3.2.3. Data processing techniques

The questionnaire survey was analysed using Google Forms to calculate descriptive statistics and measures of central tendency. The software Statistical Package for Social Sciences (SPSS) was used to run Spearman’s correlations and compare means (Cohen, & Morrison, 2000) to identify some statistically relevant correlations and differences, without, however, delving further into their causes because they fall outside the scope of this study. The content analysis technique proposed by Guerra (2006) was used to analyse the collected documents and the semi-structured interviews (opinion survey). The analyses was developed in stages: transcription, reading, summarising, descriptive analysis and interpretative analysis. Having systematised the excerpts of the interview answers that were considered relevant for each question, the study identified commonalities between the answers.

4. Monitoring the Military Condition in Spain, France and the United Kingdom

A brief analysis of the Spanish, French and British legal systems reveals that all impose restrictions and limits on the rights of military personnel, although, while there is considerable overlap in terms of compression of rights, there are also some differences. The

grounds for these restrictions are essentially the same as the AAFB requirements; however, some restrictions are also justified by the need to protect the legal and political system. The freedoms and rights that can be restricted or limited through legislation are common to all three legal systems and largely correspond to the restrictions provided for in the CRP and the LBGECEM (Pimentel, 2008, p.348).

4.1. Spain

Organic Law 9/2011 of 27 July on the rights and obligations of the members of the Armed Forces, published in the *Boletín Oficial del Estado* (BOE) No. 180 of 28 July 2011, establishes the *Observatorio de la vida militar* (OVM) [Observatory on military life] (*Ley Orgánica* 9/2011 of 27 July 2011). The purpose, responsibilities, composition and mode of operation of this Observatory are described below.

The OVM is a collegiate body whose main goal is to analyse issues that affect the exercise of basic rights and freedoms of AAFB personnel, in order to improve the legislation that governs the MC. Thus, the Observatory’s goal is to strike a suitable balance between the duties and rights of service members to ensure that the AAFB can accomplish their missions at all times, thus serving Spain and international security. It is also the government body that “protects” service members by monitoring the MC.

The Minister of National Defence (MND) provides the headquarters and administrative support services required to operate the Observatory (*Ley Orgánica* 9/2011).

The general tasks of the OVM are summarised in Table 3.

Table 3 – General tasks of the OVM

To elaborate proposals on the exercise of basic rights and freedoms
To prepare reports and studies on the living conditions of the military personnel
To propose measures to help service members balance their professional, personal and family life
To help adapt the system that regulates the rights and duties of military personnel to societal changes, especially in the public service sector
To analyse the impact on military families of servicemembers permanent availability for duty, specially with regards to geographic mobility and deployments to foreign countries
To assess the needs of service members in the AAFB active duty reserves
To ensure that retired military personnel are provided welfare and passive rights protection
To analyse the reports and minutes of the AAFB Staff Council, which contain proposals or suggestions by socioprofessional associations

Source: Adapted from *Ley Orgánica* 9/2011 (2011).

The Observatory issues an annual report that lists its activities during the previous year, including opinions and recommendations as well as an update on the outcomes of the recommendations of previous reports. The OVM reports are presented to the Committees of the Congress of Deputies and the Senate.

This body is composed of nine experts of recognised standing in the fields of ND, human resources and basic rights and freedoms, five of whom are elected by the Congress of Deputies and four by the Senate. They are appointed for a period of five years. The OVM

Chair is elected by its members.

The OVM holds at least two ordinary sessions per year, and may hold extraordinary sessions as determined by the Chair or by a member majority.

4.2. France

Article L4111-1 of the *Code de la défense*⁵ states that the MC requires that military personnel be constantly willing to make sacrifices, even the ultimate sacrifice, as well as discipline, availability, loyalty and neutrality. This code also states that these duties should grant them the respect of their fellow citizens and the gratitude of the Nation and that, as such, service members should receive compensation from the State for the restrictions and demands of a life in the AAFF (Code de la défense, 2019).

In 2007, pursuant to Article D4111-1 of the *Code de la défense*, the Haut Comité D'Évaluation de La Condition Militaire (HCECM) was established. Its mission is to deliver a status report on the MC to the PR and the Parliament, including all the dimensions and factors that influence it.

Seven articles of the *Code de la défense* exclusively address the HCECM (n.d.), which consists of an independent collegiate body composed of nine members appointed by presidential decree and formally installed by the PR. The duration of the committee mandates is four years, and its composition is shown in Table 4.

Table 4 – HCECM organization

Council of State	Two Councillors of the State appointed by the PR (one of whom is the committee chair)
Civilians	Four experts proposed by the Prime Minister (PM)
National Institute of Statistics (INSEE)	INSEE Director
General Officers	Two general officers proposed by the MND
Permanent secretariat	Headed by a GENOF appointed by the MND

Source: Adapted from (Code de la défense, 2019).

The HCECM studies all aspects of the MC and publishes its opinions and recommendations in an annual thematic report. The reports are appraised by the PR and the Parliament and are made available to the public.

The following are some of the topics addressed in the annual reports produced by this body since 2007: military wages (2012); outlook and evolution of the status of military personnel (2015); the military profession in French society (2017); the living conditions of service members and their families in the places where they are stationed (2018).

The HCECM carries out its observations through the following activities: hearings with senior ND and central government officials and military decision makers; visits to military units and discussions / interviews with military personnel; observers embedded in operational units; analysis of reports, legal documents, regulations and statistics; comparison

⁵ Law on defence.

between the conditions provided to military personnel and those enjoyed by public service, private sector and AAFP personnel of allied and friendly countries.

The logistical, administrative and financial support required to operate this mechanism is provided by the MND.

4.3. United Kingdom

According to the UK government website, the Armed Forces' Pay Review Body (AFPRB) was established in 1971 as an independent advisory body tasked with advising the PM and the Secretary of State for Defence on the wages and expenses of AAFP personnel (AFPRB, n.d.).

The annual reports contain recommendations and include relevant and detailed information on the AAFP and the specificity of the military profession, such as: recruitment needs; measures to increase retention and motivation to ensure the AAFP have a capable and qualified staff; a proposed state budget for ND.

The AFPRB advises the PM on wages, allowances and other personnel costs. To do so, it compares military wages with the wages of various civilian professions and conducts a statistical analysis of all costs that service members incur (e.g., food, transport, housing or parking). Its reports and recommendations may also include any issues it believes are worth bringing to the attention of the Government.

Every year in April, the AFPRB presents its reports and recommendations to the PM and the Secretary of State for Defence. Table 5 contains a summary of the main contents of these reports.

Table 5 – Main contents of the AFPRB annual reports

Proposes wages and allowances for the following year
Compares military wages to doctors, nurses, teachers and police wages
Motivation and morale
Daily / weekly / monthly service hours
Working conditions
Conditions for military personnel stationed outside their area of residence
Well-being and other incentives
Lodging for military personnel and their families (during service tours and on leave)
Food

Source: Adapted from (AFPRB, n.d.).

The AFPRB chair is a renowned expert appointed by the PM. The remaining six members, including one GENOF, are selected through a public tender.

4.4. Brief overview and answer to SQ1

The answer to SQ1 – *How is the MC monitored in the AAFP of Spain, France and the United Kingdom?* – is that these three countries monitor the MC through an independent government body specifically created for that purpose, and that, even though each has different motivations, mechanisms and practices, all countries do so through a designated institutional body, thus adding value and prestige to the Military Institution (MI) and military service members.

5. AAFF QP officers' perceptions about the MC

This section answers SQ2 based on the analysis of the answers to the questionnaire delivered to IUM officers and to the students of the various courses offered at this Institute.

5.1. Legal dimension

Six indicators were analysed through ten questions.

Reasons for the restrictions. With regards to Q3 – What is the main reason for the constitutional restrictions on the rights and freedoms of military personnel? –, about 54% of the 132 officers identified it correctly. However, 36% believe that military personnel should have the same rights as other citizens (Q4.1) and 45% do not believe that these restrictions are required to ensure cohesion and discipline in the AAFF (Q4.2) (Figure 1).

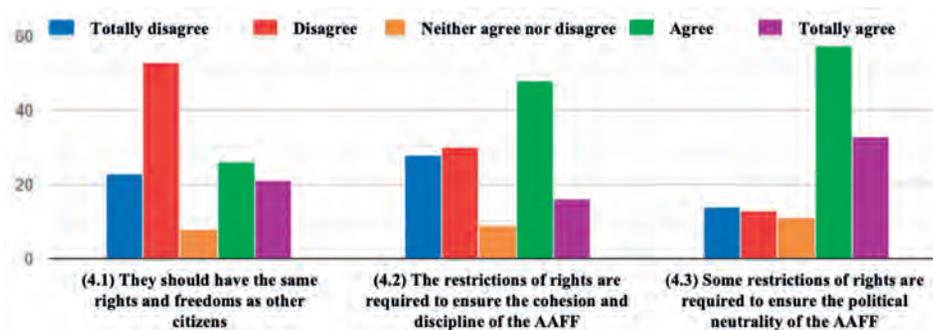


Figure 1 – Reasons for the restrictions

(Q4 – To what extent do you agree with the following statements concerning military personnel?)

Justification for the MC. The answers to Q5 – What is the MC? – reveal that 80.9% of participants agree that it is a specific feature of the military profession which stems from its status, and that 11.5% agree that the MC is a national issue. When asked about the impact of the MC on the readiness, motivation, discipline and cohesion of the AAFF (Q6), 70.3% stated that the MC is “Very Important” or “Extremely Important” (Figure 2).

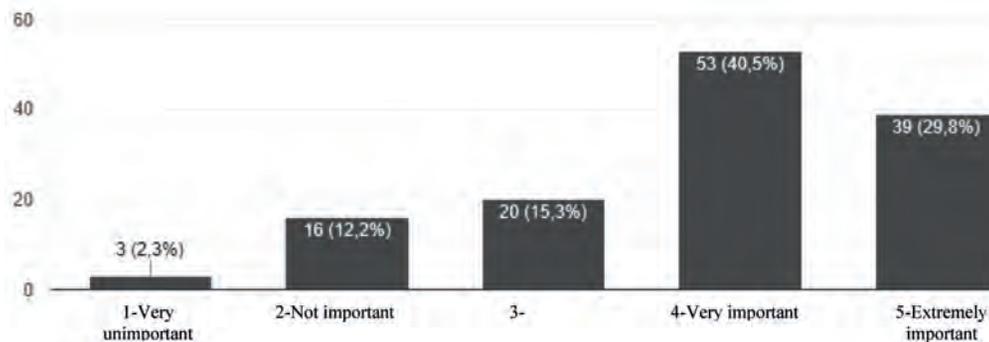


Figure 2 – Justification for the MC

(Q6 – What is the impact of the MC on the readiness, motivation, discipline and cohesion of the AAFF, both overall and conceptually?)

Definition of the MC. 34.4% of respondents answered that the MC is defined in all the listed legal instruments (CRP, LDN, LBGECEM and EMFAR). Only 31.3% of the respondents answered that the MC is defined in the LBGECEM (Q7) (Figure 3).

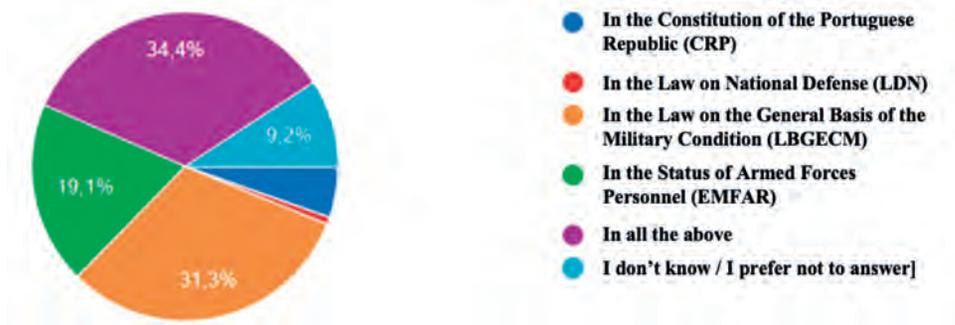


Figure 3 – Description of the MC
(Q7 – Where is the MC defined?)

Bodies responsible for the MC. 28.4% of participants state that the MND is responsible for monitoring and protecting the MC. 27.5% believe that this responsibility lies with the chiefs of military staffs, 12.2% answered that it lies with the State, and 10.7% answered that, at this time, no one is in charge of monitoring and protecting the MC (Q8) (Table 6).

Table 6 – Body currently responsible for monitoring and protecting the MC
(Q8 – In your opinion, what body is currently responsible for “monitoring and protecting” the MC?)

Order	%	Number of Officers	Responsibility
1	28.2	37	Ministry of National Defence
2	27.5	36	Military chiefs of staff
3	12.2	16	State
4	10.7	14	No one
5	9.9	13	CEMGFA
6	7.6	10	I don't know / I prefer not to answer
7	2.3	3	Others
8	1.5	2	Socioprofessional associations

Relevance of amending the LBGECEM. With regards to Q28 – In your opinion, should the Law on the General Basis of the Military Condition (Law 11/89, 01JUN89) be amended? –, 63.4% of participants believe that a study should be carried out to assess this need.

Monitoring the MC in Portugal. With regards to Q29 – In your opinion, should Portugal have a body to monitor the MC similar to the AAFP of Spain, France and United Kingdom? –, 85.5% of participants agree that the Portuguese AAFP should have a body dedicated to assessing and monitoring the MC. Only 7.6% of participants disagree with this statement.

5.2. Functional dimension

Six indicators were analysed through sixteen questions.

Careers and promotions. With regards to Q10 – Overall, do you believe that the military careers and promotions system influences the cohesion, discipline, morale and operation of the AAFP? –, 94.7% of respondents believe that they are “Very important” or “Important”. However, when asked how satisfied they are with their career progression and prospects (Q9), 55.7% replied that they are “Very dissatisfied” or “Dissatisfied” (Figure 4). Furthermore, the results show that CAPT/COL obtained significantly higher average scores than other officer ranks.

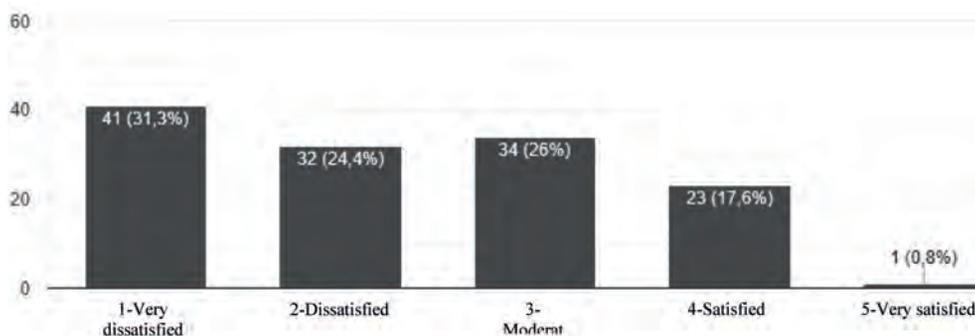


Figure 4 – Degree of satisfaction with career progression

(Q9 – To what extent are you satisfied with your career progression and / or career prospects in the military?)

Motivation. 29% of officers rate their self-esteem as military service members as “Very poor” or “Poor”. On the other hand, 46.6% rate it as “Good” or “Very good” (Q11) (Table 7). However, LT/CAPT obtained significantly lower scores than LCDR/MAJ and CAPT/COL. As for Q12 – Would you encourage your son or daughter to become an AAFP officer? –, 54.2% answered “No”, 29.8% answered “Yes” and 16% answered “I don’t know / I prefer not to answer”.

Table 7 – Self-esteem as military service members

(Q11 – How do you rate your self-esteem as a military service member?)

Rating	%	Number of officers
Very poor	6.9	9
Poor	22.1	29
Reasonable	24.4	32
Good	34.4	45
Very good	12.2	16

Wages. Two questions were asked. 79.6% of officers answered that military wages are “much lower” or “lower” than other PS professions (Q13) (Figure 5). With regards to Q14 – In your opinion, how do you rate the MCS? –, 82.6% of respondents rate it as “Very low” or “Low”.



Figure 5 – Comparison of military wages and PS wages
(Q13 – Overall, how do military wages compare to other public service wages?)

Living conditions / well-being. 73.5% of respondents state that their living conditions and well-being “Have become much worse” or “worse” over the last five years (Q15) (Figure 6).

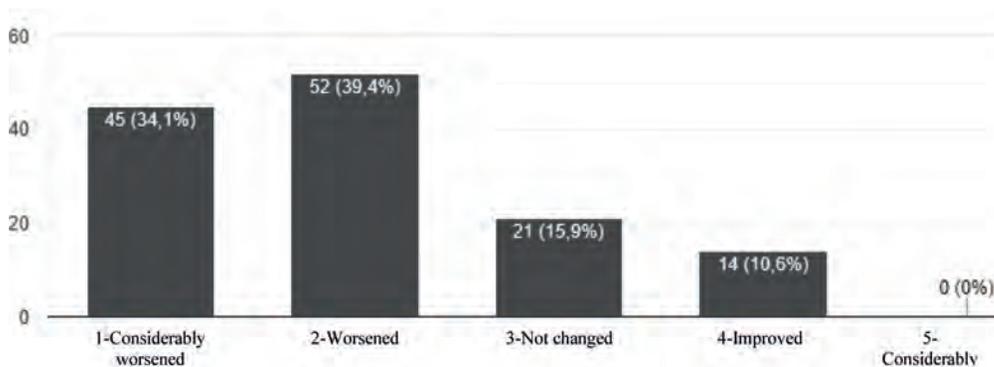


Figure 6 – Living conditions and well-being over time
(Q15 – In your opinion, over the last 5 years, do you believe that the living conditions and well-being in the Units have:)

Professional. Three questions were asked. When asked if overtime should be counted and paid (in addition to the MCS), 61.4% of respondents “Agree” or “Totally agree” (Q16) (Table 8).

Table 8 – Paid overtime

(Q16 – In your opinion, in addition to the MCS, should a maximum number of daily, weekly, or monthly working hours be defined, after which overtime must be counted and paid?)

Rating	%	Number of officers
1 – Definitely not (included in the MCS)	21	28
2 –	9.1	12
3 –	8.3	11
4 –	21.2	28
5 – Totally agree	40.2	53

The remaining two questions assess the changes in working conditions over the last five years, including health and safety at work and safety conditions in operational missions. In the first case, 52.3% of participants state that working conditions have “Considerably worsened” or “worsened” (Q17) (Figure 7). In the second case, 47.7% state that safety conditions “Considerably worsened” or “Worsened” (Q18 - In your opinion, over the last 5 years, do you consider that the safety conditions in operational missions have:).

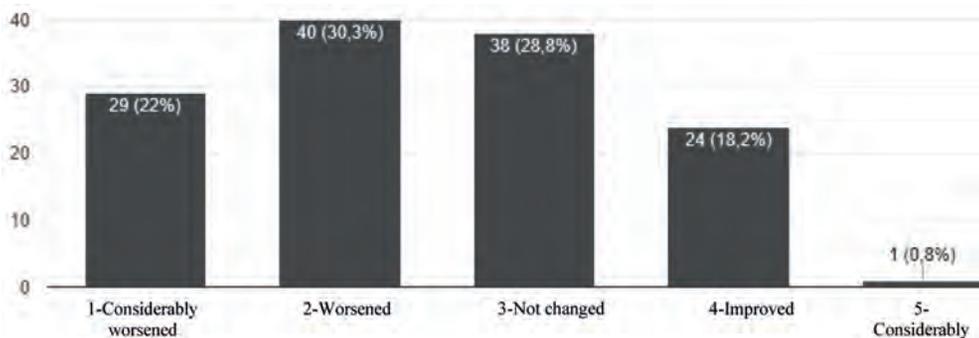


Figure 7 – Evolution of working and safety conditions

(Q17 – In your opinion, over the last 5 years, do you believe that the working conditions, including health and safety, in the Units have:)

Deontology / values / ethics. One question with several subparagraphs was asked. 89.4% of officers “Totally agree” or “Agree” that discipline is the core value of the AAFP. However, 31.8% “Disagree” or “Totally disagree” that military values are still current, and 53% “Totally agree” or “Agree” that the values and ethics of the military are increasingly similar to those of other citizens. Furthermore, 78% believe that the public recognition of the role of the AAFP has decreased. On the other hand, 54.6% believe that mission and country come first and supersede individual interests. However, 25% of officers “Disagree” or “Totally disagree” with this statement (Q19) (Table 9).

Table 9 – Military deontology, values and ethics

(Q19 – To what extent do you agree / disagree with the following statements:)

Statements	1		2		3		4		5	
	Totally agree		Agree		Neither agree not disagree		Disagree		Totally disagree	
	%	Officers	%	Officers	%	Officers	%	Officers	%	Officers
Discipline is the core value of the AAFP	54.54	72	34.94	46	3.78	5	2.27	3	4.54	6
Military values are still current in the AAFP	9	12	34.94	46	24.24	32	21.21	28	10.60	14
Military values and ethics are increasingly similar to those of the general public	13.63	18	39.39	52	22.72	30	20.45	27	3.79	5
Reduced public recognition of the role of the AAFP	34.09	45	43.94	58	8.33	11	7.57	10	6.06	8
For a service member, mission and country come first and supersede individual interests	21.96	29	32.58	43	20.45	27	19.70	26	5.30	7

5.3. Socioprofessional dimension

Four indicators were analysed through eleven questions.

Military associations and unions. 58% of officers believe that the emergence of military associations and the discussion on military unions is a consequence of the increasing distance between political decision makers and society and the MI (Q19.3). In this regard, Q26 – In terms of importance, how do you rate the role of military socioprofessional associations? –, 46.2% of respondents believe that the role of socioprofessional associations is “Very important” or “Important” and 35.6% “Agree” or “Totally agree” with the creation of military unions, although 29.5% “Totally disagrees” (Q27) (Figure 8). Overall, LT/CAPT had a greater tendency to agree with the creation of unions than LCDR/MAJ and CAPT/COL.

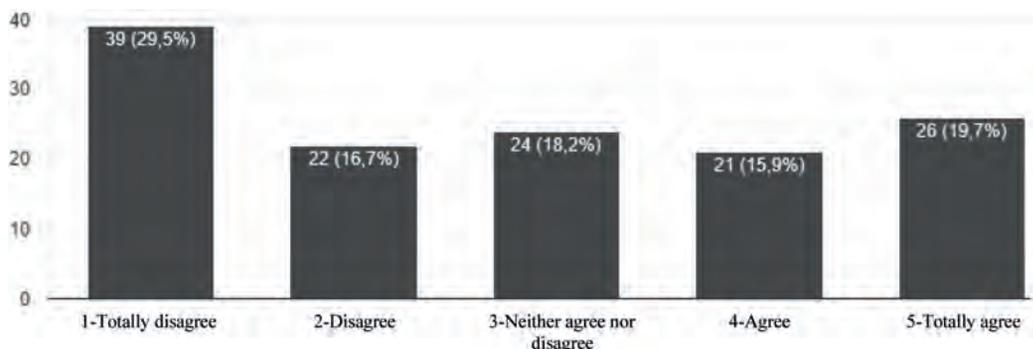


Figure 8 – Agreement with the creation of military unions
(Q27 – To what extent do you agree with the creation of military unions in Portugal?)

Quality of life. The two (out of four) highest ranked priorities are “balancing military and family life” (highest) and “geographic mobility incentives” (second highest) (Q21) (Table 10).

Table 10 – Priority areas for improving the MC
(Q21 – Rate the following conditions according to priority)

Conditions inherent to the Military Condition	First priority		Second priority		Third priority		Fourth priority	
	%	Officers	%	Officers	%	Officers	%	Officers
1st – Measures to improve military and family life	47	62	30.30	40	14.40	19	8.33	11
2nd – Geographic mobility incentives and housing supplement	19.7	26	34.85	46	19.70	26	25.76	34
3rd – Living conditions and well-being	21.21	28	20.45	27	33.33	44	25	33
4th – Social support for military personnel and their families, including elderly support	22	22	18.18	24	30.30	40	34.85	46

Social support / medical support / complementary support. With regards to Q22 – In your opinion, does the current model used to finance the military health protection scheme (Military Assistance in Illness [ADM]), particularly the compulsory payments to the Armed Forces Institute of Social Action, respect the principles of the MC? –, 75% of respondents

answered that it does not. As for the quality of hospital care in the Armed Forces Hospital (HFAR), 66.6% state that it has become “Much worse” or “Worse” since the branch hospitals were merged. Only 12.1% of respondents states that the service is “Better” or “Much Better” since the HFAR was established (Q23) (Figure 9).

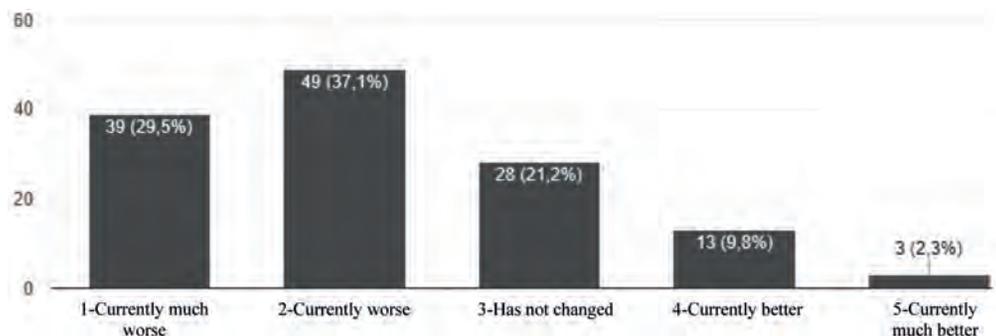


Figure 9 – Comparison between the HFAR and the former branch hospitals
(Q23 – With regards to the ADM, and in particular to the quality of hospital care, in your opinion, how do the services provided by the HFAR compare to the former branch hospitals?)

Social recognition. With regards to Q24 – In your opinion, has the image of the AAFF and military personnel with Portuguese society changed over the last 5 years? –, 68.9% of respondents believes that it has become “Much worse” or “worse”. Only 7.6% state that it has “Improved”, and no officers state that it has “Improved significantly”. Doctor and judge are the highest ranked professions (out of seven) in terms of prestige. MPs and AAFF officers rank second to last and last, respectively (Q25).

Table 11 – Professions ranked according to their prestige
(Q25 – In your opinion, what are the most prestigious professions?)

Professions	1 point None Prestige	2 points	3 points	4 points	5 points	6 points	7 points High Prestige	Total
	Number of Officers							
1st – Doctor	0	0	1	4	13	52	62	830
2nd – Judge	1	2	9	8	15	49	48	769
3rd – Professor	0	0	5	11	31	52	13	617
4th – GNR officer	0	6	21	29	38	32	6	615
5th – PSP officer	1	6	22	36	38	23	6	593
6th – MP	17	27	22	15	22	15	14	495
7th – AAFF officer	10	23	40	32	15	5	7	458

CDR/LTCOL obtained significantly lower average scores than CAPT/COL. Finally, when asked to choose one of four options, 47.7% of officers stated that the most important thing for them is that “The AAFF and military service members are respected and recognised by the country and the general public”. Only 18.9% chose “The possibility of earning a higher wage” as their first priority (ranked third) (Q20) (Figure 10).

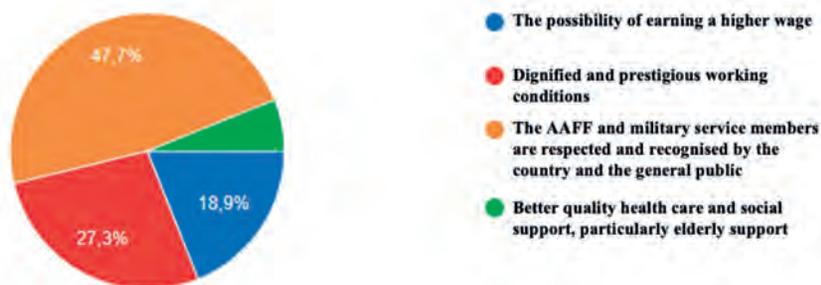


Figure 10 – Comparison between four aspects of the MC
(Q20 – Which of these aspects do you consider a priority?)

5.4. Brief overview and answer to SQ2

In light of the above analysis, the answer to SQ2, **How do AAFF CS officers perceive the MC?** is that perceptions, knowledge and concerns regarding the MC vary widely, and that there is some lack of knowledge with regards to the reasons for the compression of rights imposed on military personnel. This may have repercussions for the operationality and effectiveness of the AAFF, reinforcing the need for an institutional mechanism dedicated to monitoring the MC. This analysis also made it possible to identify possible areas of activity that such a monitoring body could prioritise, such as reversing the gradual deterioration of the AAFF’s image in society over the last years.

Tables 12, 13 and 14 contain the main results of the analysis of the legal, functional and socioprofessional dimensions, respectively.

Table 12 – Relevant aspects of the legal dimension

28.2% of respondents state that the responsibility of "monitoring and protecting" the MC lies with the MND. 27.5% state that this is done by the military chiefs staff. 11% of officers state that, at this time, no one is responsible.

86% believe that Portugal should have a body dedicated to monitoring the MC.

Table 13 – Relevant aspects of the functional dimension

29% of officers state that their self-esteem as military service members is "Very poor" or "Poor".

61.4% of respondents believe that overtime should be counted and paid (in addition to the MCS).

53% "Totally agree" or "Agree" that the values and ethics of the military are increasingly closer to those of other citizens.

Table 14 – Relevant aspects of the socioprofessional dimension

In terms of quality of life, the two main priorities are "balancing military and family life" and "geographic mobility incentives and the housing supplement".

67% believes that the quality of hospital care provided at the HFAR is "much worse" or "worse" than the care provided by the branch hospitals.

69% believes that the image of the AAFF with Portuguese society has become "much worse" or "worse" over the last five years.

Finally, statistically significant correlations and mean differences were found between the different officer ranks (Table 15) with regards to “satisfaction with military career progression”,

“self-esteem as a military service member”, “the prestige of AAFP officers” when compared with other professions, and “agreement with the creation of military unions”.

Table 15 – Mean differences between ranks

		Sample	Means	Deviation	Differences P < 0.01
Satisfaction with military career progression	LT / CAPT (NATO OF2)	52	1.84	.99	CAPT / COL > all
	LCDR / MAJ (NATO OF3)	28	2.32	.90	
	CDR / LTCOL (NATO OF4)	15	1.93	.88	
	CAPT / COL (NATO OF5)	37	3.16	1.04	
	Total	132	2.32	1.11	
Self-esteem as a military service member	LT / CAPT (NATO OF2)	52	2.73	1.05	LT / CAPT < LCDR / MAJ and CAPT / COL
	LCDR / MAJ (NATO OF3)	28	3.46	.99	
	CDR / LTCOL (NATO OF4)	15	3.13	.99	
	CAPT / COL (NATO OF5)	37	3.81	1.10	
	Total	132	3.23	1.13	
Prestige of AAFP officers	LT / CAPT (NATO OF2)	52	3.26	1.58	CDR / LTCOL < CAPT / COL
	LCDR / MAJ (NATO OF3)	28	3.57	1.50	
	CDR / LTCOL (NATO OF4)	15	2.66	1.17	
	CAPT / COL (NATO OF5)	37	4.00	1.20	
	Total	132	3.46	1.46	
Agreement with the creation of military unions	LT / CAPT (NATO OF2)	52	3.28	1.49	LCDR / MAJ and CAPT / COL < LT / CAPT
	LCDR / MAJ (NATO OF3)	28	2.71	1.35	
	CDR / LTCOL (NATO OF4)	15	3.13	1.35	
	CAPT / COL (NATO OF5)	37	2.02	1.40	
	Total	132	2.79	1.50	

6. Monitoring the Military Condition in the AAFP of Portugal

This chapter provides an answer to the RQ.

6.1. Proposed mechanism to monitor the MC in the AAFP

Based on the mechanisms to monitor the MC in the AAFP of Spain, France and the United Kingdom (SQ1) and the answers to the questionnaire survey, which highlighted possible priority areas of actuation and revealed that perceptions about the MC vary widely, confirming that there is a need to create a dedicated institutional mechanism to monitor the MC (SQ2), an initial model for a mechanism was outlined and enriched through an opinion survey (interviews) delivered to political and military decision makers and experts of recognised standing in the field of ND.

A critical analysis of the interview answers was conducted, the results of which are presented below.

Body. The majority of interviewees agree that Portugal should have a body to monitor the MC in the AAFP, similar to the AAFP of Spain, France and United Kingdom. Three designations for this body were proposed: “Observatory on the MC (OCM)”; “MC monitoring and assessment council”; “Government and AR Advisory Committee on the MC”. OCM was

the designation preferred by most interviewees.

Type. Overall, the interviewees believe this body should be independent, autonomous, collegiate, advisory, and be installed at the highest level of the State.

Purpose. All interviewees⁶ agree that this body should ensure the balance between the restrictions of basic rights and the imposition of special duties and the special rights granted to military personnel, and that it should also monitor the different dimensions of the MC, in order to increase the prestige of the military profession and the public recognition of the specific requirements of the military profession.

Powers. Most interviewees agree that, to fulfil its purpose, this body must have the power to obtain information and clarifications from the Government, from ND authorities and from the branches of the AAFF and military personnel, e.g. the power to conduct hearings and interviews and to access documents, in order to issue opinions and recommendations on all aspects that influence the MC.

Its sphere of action should not overlap or clash with the responsibilities of existing bodies or agencies.

Responsibilities. Overall, the interviewed experts agree that this body should be responsible for defining the monitoring and assessment procedures and methods, as well as for justifying these assessments by elaborating opinions and recommendations.

Composition. Most interviewees stressed that this monitoring body should be composed of experts of recognised standing and professional experience. Furthermore, it should have a small number of members. All respondents elaborated a proposal, and all proposals included representatives of the PR, the AR and the Government. On the other hand, while some interviewees believe that the chiefs of the military staffs should be represented, others state the exact opposite. It was also proposed the creation of a permanent secretariat headed by a GENOF, designated by the Chief of Staff of the AAFF (CEMGFA).

Mandate length. The interviewees who referred to this point stated that mandates should last for four years, regardless of the legislative calendar.

Mode of operation. To be defined by the body, including the mechanism to liaise with military associations.

Areas of activity. Most interviewees agree with the results obtained in the questionnaire survey regarding this issue, that is, the body's areas of activity, should be based on the three pillars of the MC: restrictions of basic rights; special duties; and rights (trade-offs); that is, all the areas that influence the MC, according to priorities to be defined by the body, but which essentially correspond to the areas identified in the answer to SQ2: adapting the MC to societal change; living conditions of military personnel and their families; availability for duty; balancing professional and family life; geographic mobility; well-being; working conditions and wage parity.

Product. All interviewees agree that this body should produce an annual report, which should include: the opinions and recommendations that justify the assessment; analyses comparing experiences (Portugal's and other countries'); proposals to improve the legislation, as well as public awareness actions. Some interviewees added that the annual report should

⁶ Among those who agree that such a body should exist.

include an in-depth analysis of a different topic each year. Most interviewees agree that the report should be delivered to the PR, the AR and the Government.

Place of operation and logistical, administrative and financial support. Most interviewees mentioned the AR, while some also mentioned the PR.

6.2. Brief overview and answer to the RQ

The above analysis and discussion provided the answer to the RQ – *What mechanism to monitor the MC in the AAF is proposed to Portugal?* Despite the differences of opinion between the political and military experts who participated in this opinion survey, most agree that there is a need for an independent body dedicated to monitoring and assessing the MC on behalf of the State, similar to the mechanisms used in Spain, France and the United Kingdom.

Considering the above, a model mechanism to monitor the MC was elaborated (Figure 11) and a general proposal for a mechanism was prepared (Table 16) which summarises the answer to the RQ.

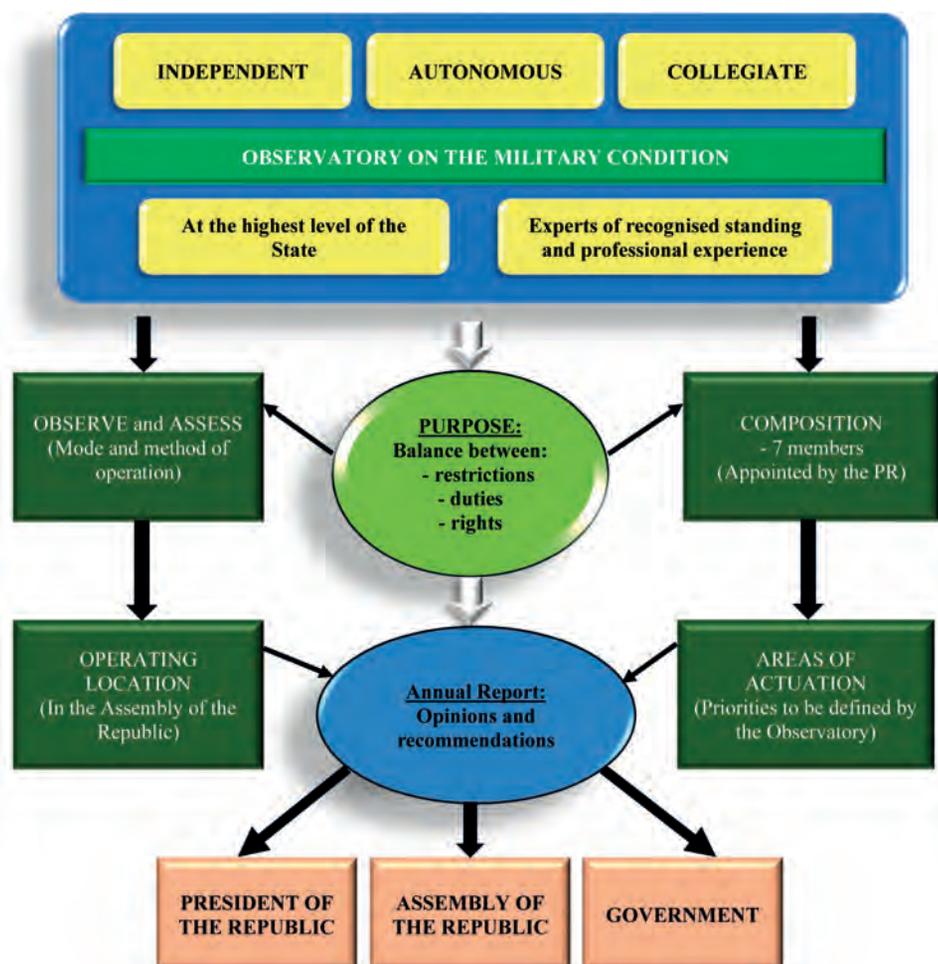


Figure 11 – Proposed model of a mechanism to monitor the Military Condition

Table 16 – Summary of the proposed mechanism to monitor the MC

Designation	OCM
Type	Independent, autonomous, collegiate and advisory, installed at the highest level of the state
Purpose	Advising the AR and the Government by assessing and monitoring all the dimensions of the MC to ensure that there is a suitable balance between the restrictions of basic rights, the imposition of special duties, and the special rights granted to military personnel, in order to increase the prestige of the military profession and the public recognition of the specific requirements of the military profession.
Powers	To fulfil its purpose, this body must have the power to obtain information and clarification from the Government, from ND decision makers, and from the branches of the AAFF and military personnel, in order to issue opinions and recommendations on all aspects that influence the MC. Its sphere of action should not overlap or clash with the responsibilities of existing bodies or agencies.
Responsibilities	It should be responsible for defending the monitoring and assessment procedures and methods, as well as for justifying these assessments by elaborating opinions and recommendations.
Composition	Seven independent experts of recognised standing and professional experience appointed by the PR: – PR: two members, one of whom is the Chair of the OCM; – AR: two members; – Government: two members; – CEMGFA: one member, after hearing the Council of Chiefs of Staff; – Permanent secretariat (support): headed by a GENOF proposed by the CEMGFA and appointed by the MDN, staffed as defined by the monitoring body. Both genders should be represented.
Mandate length	Four years, regardless of the legislative calendar.
Mode of operation	To be defined by the body, including the mechanism to liaise with socioprofessional associations.
Areas of activity	Three pillars of the MC: restrictions of basic rights; special duties; rights (trade-offs); that is, all the areas that influence the MC, according to the priorities defined by the monitoring body, but which essentially correspond to the areas identified in the answer to SQ2: adapting the MC to societal change; living conditions of military personnel and their families; availability for duty; balancing professional and family life; geographical mobility; well-being; working conditions and wage parity.
Product	Annual report, which should include: the opinions and recommendations that will justify the assessment; analyses comparing experiences (Portugal's and other countries); proposals to improve the legislation; public awareness actions. It should also include and in depth analysis of a different topic each year. The report should be delivered to the PR, the AR and the Government.
Place of operation and logistical, administrative and financial support	AR

7. Conclusions

The sacrifices, abnegation and personal demands that are placed on military personnel are relevant to the nation, as the PR acknowledged in his address at the IUM on 17 February 2016, when he stated: “[...] To damage or devalue the military condition is to weaken the Nation [...]”.

The MC is a social and legal reality that establishes a status specific to AAFF personnel, placing them exclusively at the service of the Republic and the national community. This status is based on the Constitution and the law imposes restrictions and duties that define that condition and grant rights inherent to it.

To ensure that the AAFF are a credible, disciplined and obedient military instrument

(Pimentel, 2008, p.345), and to prevent military force from being used to coerce legitimate political institutions (Carreira, 2016), the Portuguese legal and constitutional order defines a set of restrictions to the exercise of some basic rights, and imposes special functional and deontological duties on military personnel which distinguish them from other citizens (Pimentel, 2008, p.345). In return, the nation grants them special rights, compensations and benefits through the LBGECM.

Despite the fact that the MC is a status imposed by the State that affects the entire professional life of service members, with significant repercussions for their personal and family life, the Portuguese State does not have an institutional mechanism to assess how service members themselves perceive that status and how institutions and society perceive its timeliness and relevance. This is especially important because this status has endured even though the factors that affect it have naturally changed.

Thus, this study addressed the MC in the Portuguese AAFP, and the following delimitations were identified: in terms of time, the study addressed the present (2020); in terms of space, the study analysed Portugal and the active duty QP officers of the AAFP; and in terms of content, the study focused on the problem of monitoring the MC in Portugal and examined the mechanisms used by the AAFP of Spain, France and the United Kingdom. The following RQ guided the study: *“What mechanism to monitor the MC in the AAFP is proposed to Portugal?”*

The methodological procedure used in the study was inductive reasoning supported by a mixed methods research strategy and a case study research design.

As for the objectives, SO1 – “To analyse how the MC is monitored in the AAFP of Spain, France and the United Kingdom” – was achieved by answering the corresponding SQ1 and operationalised by examining how these three countries monitor the MC. The findings revealed that Spain, France and United Kingdom do so through an independent body specifically created for that purpose, installed at the highest level of the State; however, each country has its own justifications, mechanisms and practices.

SO2 – “To analyse how AAFP QP officers perceive the MC” – was operationalised through SQ2 by delivering a questionnaire survey to 132 CS AAFP officers on active duty stationed at the IUM (students and faculty) with the ranks from LT/CAPT till CAPT/COL. A quantitative analysis of the data revealed that the perceptions, knowledge and concerns regarding the most important aspects that influence the MC vary widely, and that there is some lack of knowledge regarding the reasons for the compression of rights imposed on military personnel, which may have repercussions for the AAFP’ operationality and effectiveness, reinforcing the need to create an institutional mechanism to monitor the MC. By analysing the summarised findings presented in Tables 12, 13 and 14 it was possible to identify potential areas of activity that a body to monitor the MC may prioritise, such a reversing the increasing deterioration of the AAFP’s image in society over the last years, as the results of the questionnaire survey suggest. Furthermore, statistically significant correlations and mean differences were found between the different officer ranks with regards to “satisfaction with military career progression”, “self-esteem as a military service member”, “the prestige of AAFP officers” when compared with other professions, and “agreement with the creation of military unions” (Table 15).

The above analysis helped achieve the GO – “To propose a mechanism to monitor the MC in the AAFP of Portugal” – and answer the corresponding RQ. Based on how Spain, France and the UK monitor the MC in their AAFP (SO1) and on the answers to the questionnaire delivered to AAFP CS officers (SO2), it was possible to outline a monitoring mechanism that was enriched by surveying the opinion of 11 political and military experts in the field of ND (listed in Table 2) through a semi-structured interview.

The qualitative analysis of the data revealed that the majority of the sample tend to agree that an “Observatory” should be created to monitor the MC in the Portuguese AAFP, similar to the bodies that exist in the three analysed countries. This OCM should be independent from the AR, the Government and the AAFP, should be installed at the highest level of State, consist of a small number of experts of recognised standing and professional experience, as shown in the proposed monitoring model and mechanism shown in Figure 11 and Table 16, respectively.

This study’s **contribution to knowledge** is that it adds to the body of knowledge on the MC by revealing how the analysed countries monitor the MC in their AAFP and how the QP officers on active duty who answered the questionnaire survey perceive the MC. In other words, this study is innovative because it highlights the need to protect and value the MC through a dedicated monitoring mechanism installed at the highest level of the State. Furthermore, this study revealed that the AAFP officers who comprised the study sample are not fully informed about the legislation that regulates the “Statute of the Military Condition”, that is, the LBGECM and the LDN, especially with regards to the reasons for the compression of rights imposed on military personnel. Therefore, this should be included in the curricula of officer training courses and career courses. Furthermore, this study identified correlations and significant differences in the sampled officers’ perceptions regarding the relevance of the MC for “the military being”, which may affect the cohesion and discipline of the AAFP.

The study had one **limitation** that does not negatively affect the findings, but rather serves as a basis for future studies. It refers to the convenience sample used in the questionnaire survey, which makes it impossible to generalise the results to the universe. However, this limitation was mitigated by the fact that the 132 IUM officers surveyed (garrison and students) are representative of their respective branches, and that many of them will soon be eligible for promotion to field grade officers and GENOF – that is, they are the future decision makers of the AAFP –, thus making the sample sufficiently indicative.

Given the limitations and results of the questionnaire survey, as well as the correlations and statistically relevant differences found in this first study on the perceptions of military personnel about the MC, it is important, and therefore **recommended**, that future studies are conducted to survey all military personnel. The AAFP can only fulfil its constitutional mission effectively and efficiently if the institution is credible and disciplined. To achieve this, the morale and motivation of military service members is essential.

It would also be useful to conduct a detailed study on the legislations that regulates the mechanisms to monitor the MC in the AAFP of the three countries analysed in this study – as well as those of other countries –, in order to identify the legal steps that must be taken to implement a mechanism to monitor the MC in Portugal. Furthermore, it would

also be of interest to promote a broad public discussion on the importance of the State's (and by extension society's) ability to monitor the MC, as Portugal does not currently have a designated mechanism to do this.

This topic should also be addressed in international multilateral and bilateral fora, in order to understand the experience of other countries, particularly the three countries analysed in this investigation, and the effective impact of these monitoring bodies on the MC.

Finally, this study found that monitoring the MC through an institutional and independent mechanism will help the AAFF find the right balance between the public interests that are protected by the demands and impositions of the MC, and the interests of military personnel, which are recognised through the special rights legally granted to them. As people are the most valuable and decisive element in any organization, striking this balance will ensure that the country's AAFF are motivated, effective, and bring honour and prestige to the Homeland, which, in turn, should give its service members the recognition and dignity they deserve.

References

- Armed Forces's Pay Review Body. (n.d.). UK Government [Online]. Retrieved from <https://www.gov.uk/government/organisations/armed-forces-pay-review-body>
- Association of Armed Forces Officers. (2019). *Relatório ao inquérito aos oficiais das Forças Armadas* [PDF]. Retrieved from http://www.aofa.pt/rimp/Apresentacao_Resultados_Inquerito_07DEZ2019_versao_para_impressao.pdf
- Batista, B. (2019, November). O Estatuto dos Militares das Forças Armadas. In: Association of Armed Forces Officers, *A Condição Militar*. Seminar organised by the Association of Armed Forces Officers in collaboration with the University of Lisbon School of Law, Lisbon.
- Carreira, S. (2016, April). A Condição Militar. *Revista da Armada*, 506, 13-15.
- Carreiras, H. (2009). *Relatório do inquério à população portuguesa sobre a Defesa e as Forças Armadas* [Report of the survey to the Portuguese population on Defence and the Armed Forces] [PDF]. Retrieved from <http://fa.cies.iscte.pt/content/news/apresentacao%20publica%20de%20resultados.pdf>
- Colaço, B. (2019, November). Poder político. Subordinante ou impositivo? In: Association of Armed Forces Officers, *A Condição Militar*. Seminar organised by the Association of Armed Forces Officers in collaboration with the University of Lisbon School of Law, Lisbon.
- Code de la défense. (n.d.). Ordonnance n° 2019-1335, du 11 décembre 2019 [Online]. Retrieved from <https://www.legifrance.gouv.fr>
- Cohen, L., & Morrison, L. (2000). *Research Methods in Education, 6th edition*. London: Routledge.
- Constitutional Law No. 1/2005 of 12 August (2005). *Seventh constitutional revision of the 1976 Constitution of the Portuguese Republic*. Journal of the Republic, 1st Series, 155, 4642-4686. Lisbon: Assembly of the Republic.
- Coutinho, C. P. (2014). *Metodologia de investigação em ciências sociais e humanas*. Leya.
- Creswell, J. (2013). *Research Design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches* (2nd Ed.). <https://doi.org/10.2307/3152153>

- Decree-Law n. 50/2009 of 27 February (2009). *Amends Decree-Law 328/99 of 18 August, which approves the remuneration system for Career (CS) and Contract (RC) Armed Forces personnel*. Journal of the Republic, 1st Series, 41, 1359-1360. Lisbon: Ministry of National Defence.
- Decree-Law No. 90/2015 of 9 May (2015). *Statute of Armed Forces Personnel*. Journal of the Republic, 1st Series, 104, 3198-3253. Lisbon: Ministry of National Defence.
- Directorate-General for National Defence Resources. (2017). *Estudo de Caracterização Sociodemográfica e de Satisfação Organizacional dos Militares do Regime de Voluntariado e de Contrato dos três Ramos das Forças Armadas - Militares em exercício de funções*. [Study on the Sociodemographic Characterization and Organizational Satisfaction of Volunteer and Contract Personnel in the three branches of the Armed Forces - Active Duty Personnel.] Lisbon: Author.
- Dudognon, J. P. (2010, January). La condition militaire aujourd'hui. *Revue Défense Nationale*, 726, 35-43.
- Grupo de Reflexão Estratégica. (2017). *Forças Armadas Portuguesas, A complexidade dos desafios e a condição militar*. Lisbon: Fernando Silva Miguel.
- Guerra, I. (2006). *Pesquisa qualitativa e Análise de Conteúdo. Sentidos e Formas*. Lisbon: Principia.
- Haut Comité d'Évaluation de la Condition Militaire. (n.d.). Gouvernement français [Online]. Retrieved from <https://www.defense.gouv.fr/portail/vous-et-la-defense/evaluation-de-la-condition-militaire/hcecm/actualites>
- Law No. 11/1989 of 1 June (1989). *Law on the General Basis of the Military Condition*. Journal of the Republic, 1st Series, 125, 2096-2097. Lisbon: Assembly of the Republic.
- Ley Orgánica 9/2011, de 27 de julio (2011). *Derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas*. Boletín Oficial del Estado, A, 180, Madrid: Jefatura del Estado.
- Organic Law No. 5/2014 of 29 August (2014). *First amendment to the Law on National Defence, approved by Organic Law No. 1-B/2009 of 7 July*. Journal of the Republic, 1st Series, 166, 4545-4557. Lisbon: Assembly of the Republic.
- Marconi, M., & Lakatos, E. (2003). Fundamentos de metodologia científica. In Atlas S. A. (Ed.), *Editora Atlas S. A.* (5th). <https://doi.org/10.1590/S1517-97022003000100005>
- McDonald, S.M. (2011). Perception: A concept analysis. *International Journal of Nursing Terminologies and Classifications*. doi: 10.1111/j.2047-3095.2011.01198.x
- Morais, Araújo & Leitão. (2000). *O Direito da Defesa Nacional e das Forças Armadas*. Lisbon: Cosmos.
- Pimentel, L. (2008). *A restrição de direitos aos militares das Forças Armadas*. Lisbon: Academic Association of the Lisbon School of Law.
- Prata, G. (2012). *A Justiça Militar e a Defesa Nacional*. Lisbon: Coisas de Ler.
- Santos, L.A.B & Lima, J.M.M. (Coords.) (2019). *Orientações metodológicas para a elaboração de trabalhos de investigação (2nd Ed., revised and updated)*. IUM Notebooks, 8. Lisbon: Military University Institute.
- Santos, S. (2018, 19 March). Content Marketing [Online]. Retrieved from <https://knoow.net/cienceconempr/marketing/monitorizacao/>
- Yin, R. K. (2006). Case Study Research - Design and Methods. In *Applied Social Research Methods Series* (2nd ed., Vol. 5). Sage Publications. <https://doi.org/10.1016/j.jada.2010.09.005>

O FINANCIAMENTO DE CAPACIDADES NA FORÇA AÉREA¹

FINANCING THE PORTUGUESE AIR FORCE CAPABILITIES

Bruno António Serrasqueiro Serrano

Capitão Engenheiro Aeronáutico

Master in Business Administration

Adjunto para a Certificação de Aeronavegabilidade da Direção de Engenharia e Programas (DEP)

Docente na Academia da Força Aérea

baserrano@emfa.pt

Cristina Paula de Almeida Fachada

Major Psicóloga da Força Aérea Portuguesa

Doutorada em Psicologia pela Faculdade de Psicologia da Universidade de Lisboa

Docente do Instituto Universitário Militar (IUM)

Investigadora do Centro de Investigação e Desenvolvimento do IUM (1449-027 Lisboa)

fachada.cpa@ium.pt

Resumo

O atual contexto macroeconómico, de fortes constrangimentos económicos, crescentes conflitos assimétricos e agudizar das crises migratórias que afetam a Segurança e a Defesa da Europa, a par da situação de pandemia mundial e imprescindibilidade de dotar as Forças Armadas (FFAA), e a Força Aérea (FA) em particular, com capacidades modernas para realizar a sua missão, coloca desafios adicionais aos processos de financiamento destas capacidades. O presente estudo avalia a possibilidade de otimizar a *praxis* de participação da FA em programas de financiamento de capacidades militares, pauta-se por um raciocínio indutivo, estratégia de investigação qualitativa e estudo de caso como desenho de pesquisa, e baseia-se em dados das entrevistas semiestruturadas conduzidas a vinte *experts* nestas matérias dos três Ramos das FFAA, Estado-Maior-General das Forças Armadas, Ministério da Defesa e Agência Europeia de Defesa. Dos resultados obtidos, concluiu-se que poderá ser uma mais-valia implementar oito medidas associadas a um processo de financiamento de capacidades, e traduzidas na criação de um *Project Management Office*, definição da estratégia de participação nos programas de financiamento (identificação das capacidades de duplo uso e exploração do Espaço pela Defesa), formação dos Recursos Humanos, melhoria do *networking* e colocação de militares em posições estratégicas fora do Ramo.

Palavras-chave: Programas de financiamento, Capacidades, PESCO, EDA, EDF, *Project Management Office* (PMO).

Como citar este artigo: Serrano, B. A. S., & Fachada, C. P. A. (2020). O Financiamento de Capacidades na Força Aérea. *Revista de Ciências Militares*, novembro, VIII(2), 345-383. Retirado de https://www.ium.pt/?page_id=5714

¹ Artigo adaptado e revisto a partir do trabalho de investigação individual realizado no âmbito do Curso de Promoção a Oficial Superior 2019/2020, cuja defesa ocorreu em julho de 2020, no Instituto Universitário Militar. A versão integral encontra-se disponível nos Repositórios Científicos de Acesso Aberto em Portugal (RCAAP).

Abstract

The current macroeconomic context of strong economic constraints, growing asymmetrical warfare and worsening migratory crises that affect Europe's security and defence, compounded by the current global pandemic and the need to provide the Portuguese Armed Forces (AAFF), and the Portuguese Air Force (PrtAF) in particular, with the modern capabilities they need to carry out their mission, makes the process of financing these capabilities more challenging than ever. This study assesses if the PrtAF's procedures for applying to programmes that fund military capabilities can be optimised. The study uses inductive reasoning, a qualitative research strategy and a case study research design, supported by data collected from semi-structured interviews conducted with twenty experts in these matters from the three branches of the AAFF, the Armed Forces General Staff, the Ministry of Defence and the European Defence Agency. The findings led to the elaboration of eight measures that aim to improve the capability funding process, which consist of creating a Project Management Office, defining a strategy for the PrtAF's participation in financing programmes (identifying dual-use capabilities and exploring space for defence purposes), training Human Resources, improving networking, and placing military personnel in strategic positions outside their branch of origin.

Keywords: Financing programmes, Capabilities, PESCO, EDA, EDF, Project Management Office (PMO).

1. Introdução

Entre 2008 e 2012 o Produto Interno Bruto (PIB) dos Estados-Membros (EM) da União Europeia (UE) sofreu reduções de 8% a 30%, com reflexos numa diminuição nos financiamentos da Defesa (*Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik* [DGAP], 2020).

Concomitantemente, e face à evolução do cenário geopolítico internacional – com o aparecimento de movimentos nacionalistas e populistas, o agudizar das crises migratórias e da existência de conflitos assimétricos, entre outros acontecimentos –, desde 2015 que a Agência Europeia de Defesa (*European Defence Agency*, [EDA]), em articulação com a Comissão Europeia (CE), têm procurado conduzir várias iniciativas com o intuito de dotar as Forças Armadas (FFAA) Europeias com novas capacidades e tecnologias, e, simultaneamente, de desenvolver a indústria de Defesa Europeia (EDA, 2019a; EDA 2019b). Entre estes mecanismos, enquadram-se a *Permanent Structured Cooperation* (PESCO) e o futuro *European Defence Fund* (EDF) (EDA, 2020a).

Não sendo Portugal naturalmente alheio a esta realidade, também ao seu nível, e ainda que numa menor escala, foram realizadas *démarches* no sentido de fomentar o desenvolvimento científico e tecnológico nacional, e de apoiar a edificação de capacidades nos Ramos, traduzidas, por exemplo, na *call* de projetos de 2014 efetuada pelo Ministério da Defesa Nacional (MDN).

A edificação de capacidades militares, em concreto da Força Aérea (FA), beneficiou, ainda, do incremento do investimento da CE em programas de financiamento, como foi o caso do programa SESAR, que cofinanciou a integração de novos sistemas aviónicos nas aeronaves C-130H e Falcon 50, e dos programas conduzidos no âmbito do Portugal 2020, repercutidos na instrumentação da aeronave Epsilon TB-30 (EMFA, 2020).

A este quadro, soma-se a recente situação de pandemia, declarada a 11 de março de 2020 pela Organização Mundial de Saúde (OMS) (WHO [*World Health Organization*], 2020). Pandemia que, relativamente a repercussões económico-financeiras, entre outras, traduzia-se – no cenário previsto como o pior, em março de 2020, pelo boletim económico do Banco de Portugal (BP) –, numa redução de 5,7%² do PIB de Portugal em 2020 (BP, 2020) e, à luz do relatório da Agência de *Rating Fitch*, de 2 de abril de 2020, numa queda de 4,2%¹ do PIB na Europa (FitchRatings, 2020), ao que se associava a urgência de um grande pacote de ajuda económica em resposta à crise no valor de 500 Mil milhões de Euros, conforme anunciado pelo Eurogrupo, a 9 de abril de 2020 (CE, 2020c). Cenário macroeconómico este que, contudo, agravou-se significativamente, numa previsão mais recente, de 07 de julho de 2020, com uma queda anual do PIB na Europa a situar-se nos 11,5% e em Portugal nos 11,3% (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico [OCDE], 2020).

Dito por outras palavras, uma situação que, pela sua magnitude global e pelo ambiente de ameaça e protecionismo entre Estados, impele a Europa, ou mais precisamente o Mundo, a entrar numa crise económica (Curso de Promoção a Oficial General [CPOG] 2019-2020, 2020), e que, com grande probabilidade, afetará os orçamentos reservados para a Defesa (DGAP, 2020), que, já no acima referido período de 2008-2012 haviam assistido a uma significativa redução.

Neste enquadramento, a Presidente da CE, Ursula Leyen, anunciou, a 27 de maio de 2020, um pacote de financiamento temporário *Next Generation EU*, no valor de 750 Mil milhões de Euros, e o reforço do Programa de Financiamento de 2021-2027, perfazendo um investimento total de 1,85 biliões de Euros³ (A.M. Correia, entrevista por *email*, 7 de junho 2020; CE, 2020c). A 21 de julho de 2020, após intensas negociações dos líderes europeus, o Conselho Europeu aprovou finalmente os montantes a atribuir a cada país, cabendo a Portugal receber 15 Mil milhões de Euros para recuperação do país e 30 Mil milhões de Euros referentes ao Programa de Financiamento 2021-2027 (Governo, 2020).

Segundo S.Exa. o Primeiro Ministro é “*uma oportunidade que o País não pode desperdiçar*” (Governo, 2020) pelo que, é imperativo perceber, com a maior brevidade possível, de que forma a FA poderá beneficiar com a sua participação em programas de financiamento nacionais e supranacionais.-

Uma estratégia de financiamento inclusivamente muito valorada por S.Exa. o Ministro da Defesa Nacional, quando, em 05 de julho de 2020, referiu em entrevista ao *International Security and Defence Journal* que a participação em programas cooperativos como a “PESCO é ainda mais importante num contexto que provavelmente será marcado por fortes estrangimentos económicos” (Cravinho, 2020a). Necessidade, de resto, também ecoada na Diretiva de Planeamento Estratégico do Chefe do Estado-Maior da Força Aérea (CEMFA) para o período de 2019/2022, que identifica a necessidade de existir um *Project Management Office* (PMO) “capaz de disponibilizar, a cada momento, a informação sobre potenciais fontes de financiamento, provenientes de diversas origens” (CEMFA, 2019a).

Esta investigação tem, então, por objeto o financiamento de capacidades militares na FA e está delimitada (Santos & Lima, 2019):

² Indicadores que, segundo o Fundo Monetário Internacional (FMI, 2020) são de queda de 8% do PIB de Portugal e de 6,6% do PIB da Europa.

³ 750 Mil milhões de Euros do *Next Generation EU* e 1,1 biliões de Euros do Programa de financiamento de 2021-2027.

- Temporalmente, ao período 2014-2027, i.e., à *praxis* nacional nos últimos 6 anos e à análise da estruturação dos programas de financiamento no curto/médio-prazo (nos 7 anos futuros);
- Espacialmente, às FFAA, e particularmente à FA;
- De conteúdo, aos programas de financiamento supranacionais e nacionais de capacidades no âmbito, respetivamente, da EDA, União Europeia (UE) e Comissão Europeia (CE), e do Ministério da Defesa Nacional (MDN), Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT) e futuro Programa Espacial da Defesa.

Neste enquadramento, este estudo tem como objetivo geral (OG) *Avaliar a possibilidade de otimizar a praxis de participação da FA em programas de financiamento de capacidades militares*, e específicos (OE):

OE1: Analisar a *praxis* de outras congéneres da Defesa em matéria de participação em programas de financiamento de capacidades militares.

OE2: Analisar a *praxis* da FA em matéria de participação em programas de financiamento de capacidades militares.

Um conjunto de objetivos operacionalizados na questão central (QC) *Será que é possível otimizar a praxis de participação da FA em programas de financiamento de capacidades militares?*

2. Enquadramento teórico e conceptual

Apresentam-se aqui o estado da arte à luz dos dois conceitos estruturantes e o modelo de análise.

2.1. Revisão da literatura e conceitos estruturantes

2.1.1. Programas de Financiamento

O financiamento de capacidades na FA provém essencialmente da Lei de Programação Militar (LPM) (M.F. Pinto, entrevista por telefone, 30 de março de 2020; P.C. Santos, entrevista por *email*, 01 abril 2020), cuja revisão foi aprovada a 3 de maio de 2019 (Lei Orgânica n.º 2/2019). Uma revisão que prevê, para a FA, o financiamento de cinco helicópteros de evacuação e de cinco aeronaves de transporte aéreo estratégico e tático, no valor, respetivamente, de 53 e de 827 milhões de Euros (MDN, 2019).

Conquanto esta realidade, é também um facto que, no âmbito da EDA, UE e CE, têm existido vários programas, como o *Preparatory Action on Defence Research* (PADR), fundamentais para a definição do *European Defence Industrial Development Programme* (EDIDP) e do novo *European Defence Fund* (EDF), que irá iniciar-se em 2021 (EDA, 2020c), o mesmo sucedendo com a própria LPM, que define, para os primeiros quatro anos, uma verba no valor de 25 milhões de Euros para participar em programas cooperativos, como por exemplo a PESCO (MDN, 2019).

Adicionalmente aos *programas* acima referidos, fundamentalmente alocados à Defesa, existem outros, direcionados a organizações públicas e privadas, e aos quais as FFAA podem também concorrer (caso do Horizonte 2020 e do Horizonte Europa, a iniciar-se no próximo ano) (CE, s.d.a). Ainda que estes programas sejam essencialmente destinados ao financiamento de Investigação e Desenvolvimento (I&D), eles contribuíram em situações

pontuais para o desenvolvimento de capacidades (Barros, 2017), sendo por isso também considerados nesta investigação. Pela mesma razão, foram ainda considerados neste estudo os programas nacionais de I&D do MDN, da FCT e o futuro programa Espacial de Defesa.

Assim, e conforme esquematizado na Figura 1, serão em seguida abordados com maior detalhe tanto os *programas*⁴ supranacionais e nacionais, como as *iniciativas*⁵ de planeamento e de definição de estratégias comuns para desenvolver e analisar os *gaps* nos Sistemas de Força (SF), no âmbito da EDA, bem como o impacto da atual crise económica provocada pela pandemia COVID-19 nesta matéria.

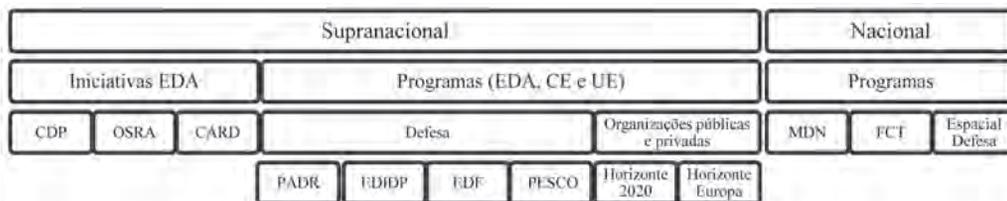


Figura 1 – Síntese dos programas de financiamento e das iniciativas

2.1.1.1. Iniciativas estratégicas supranacionais no âmbito da EDA

A fim de melhor perceber as necessidades e as lacunas nos SF dos vários EM, e de mais adequadamente orientar os diferentes programas de financiamento, a EDA conduziu várias iniciativas estratégicas, apresentando-se, na Figura 2, três das que mais se têm destacado.

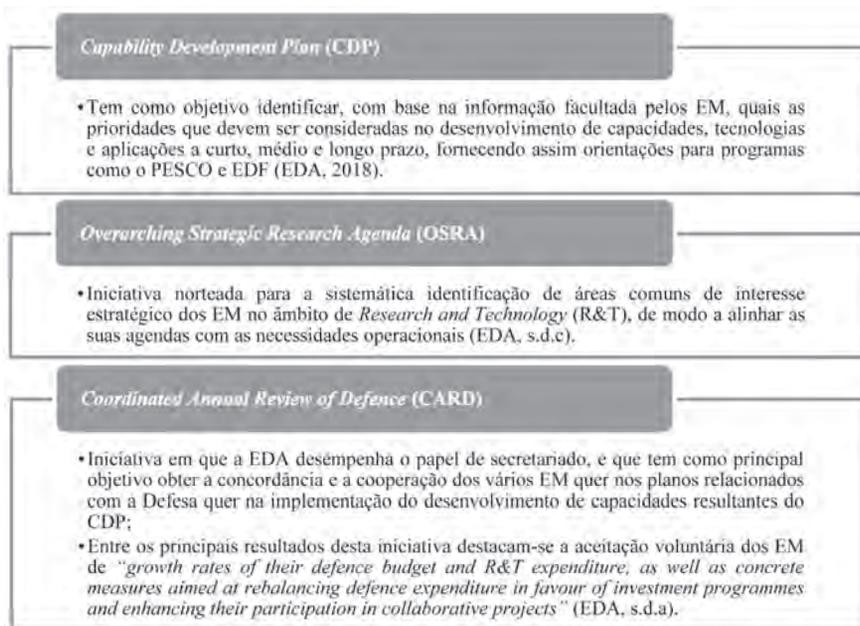


Figura 2 – Iniciativas conduzidas no âmbito da EDA

⁴ Notação aqui apresentada com referência ao envolvimento de *verbas*.

⁵ Notação aqui utilizada numa *ótica estratégica*.

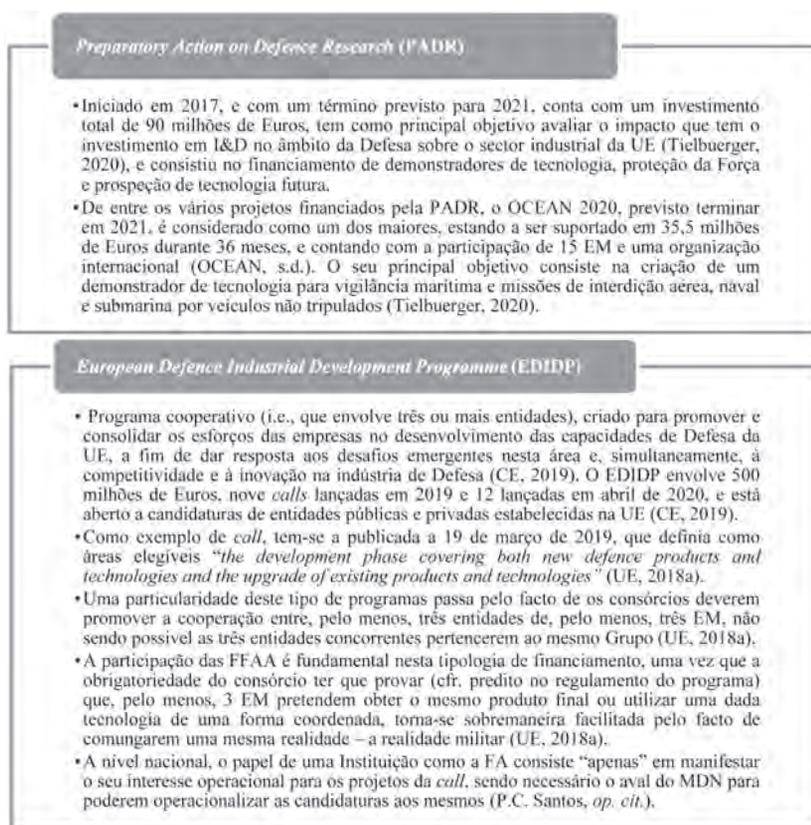
2.1.1.2. Programas supranacionais no âmbito da Defesa

Os programas no âmbito da Defesa da CE, de menor dimensão e que antecederam o *Preparatory Action on Defence Research* (PADR), iniciaram-se em 2015 – com o *Pilot Project* (PP) –, com o propósito de definir novas ações ao nível das políticas, legislação e estrutura de futuros programas da UE (CE, s.d.c), e a responsabilidade pela gestão das iniciativas (como as elencadas na secção anterior), e pelo associado lançamento das propostas e acompanhamento da sua execução, sido delegada à EDA (Tielbuerger, 2020), entidade percebida como detentora de uma melhor perceção das necessidades dos vários EM ao nível da Defesa (EDA, 2019a).

No tocante a valores de financiamento para a R&T⁶, o PP contou com 1,4 milhões de Euros durante o período de 2015-2018.

Os bons resultados obtidos no PP, foram importantes para lançar, em 2017, a PADR (Tielbuerger, 2020), que permitiu testar a cooperação entre a EDA e a CE e a ligação entre a indústria e as organizações de R&T.

Na Figura 3 apresentam-se os quatro programas supranacionais no âmbito da Defesa.



⁶ R&T é considerado, no âmbito da EDA, *Technology Readiness Level* (TRL) entre 1 e 6, sendo que TRL 6 corresponde a um demonstrador (Barros, 2017). Contudo, segundo Gouveia (2019, p. 13) o nível de TRL que o MDN pretende em matéria de I&D visa atingir um TRL de 7 a 9. Assim, neste estudo entende-se como I&D ao nível do MDN o objetivo de atingir de TRL entre o nível de protótipo (7) e o nível de validação em condições operacionais de utilização (9).

(Cont.)

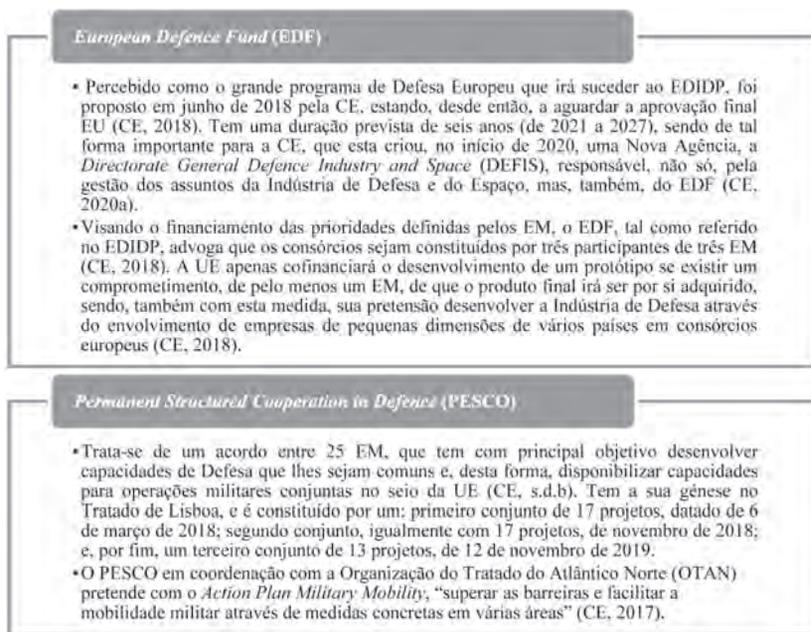


Figura 3 – Programas supranacionais no âmbito da Defesa

2.1.1.3. Programas supranacionais no âmbito de organizações públicas e privadas

A este nível, descrevem-se os dois programas da Figura 4.

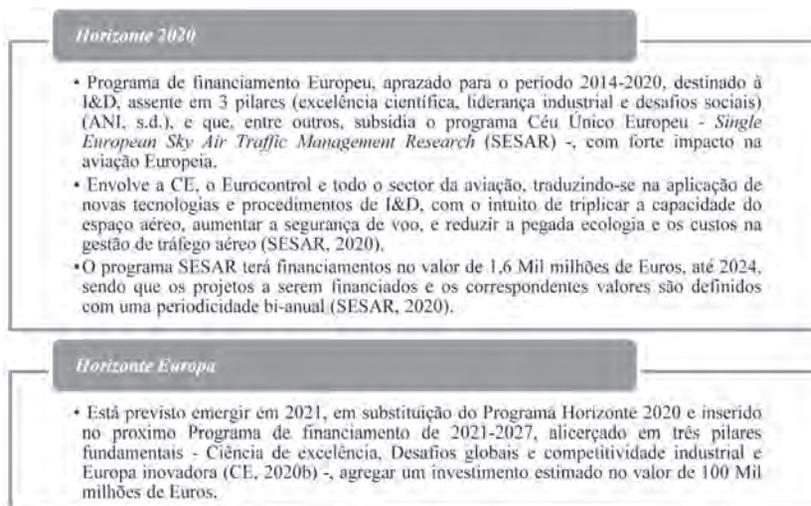


Figura 4 – Programas supranacionais para organizações públicas e privadas

2.1.1.4. Programas Nacionais

Na presente investigação consideram-se *Programas Nacionais* (Figura 5) aqueles que são integralmente financiados com fundos Nacionais (provindos, especificamente da FCT, MDN e Programa Espacial da Defesa). Pelo referido, nesta secção não serão analisados os programas financiados pela UE com operacionalização nacional, como o Portugal 2020 (considerado como parte integrante do Horizonte 2020, já acima abordado).

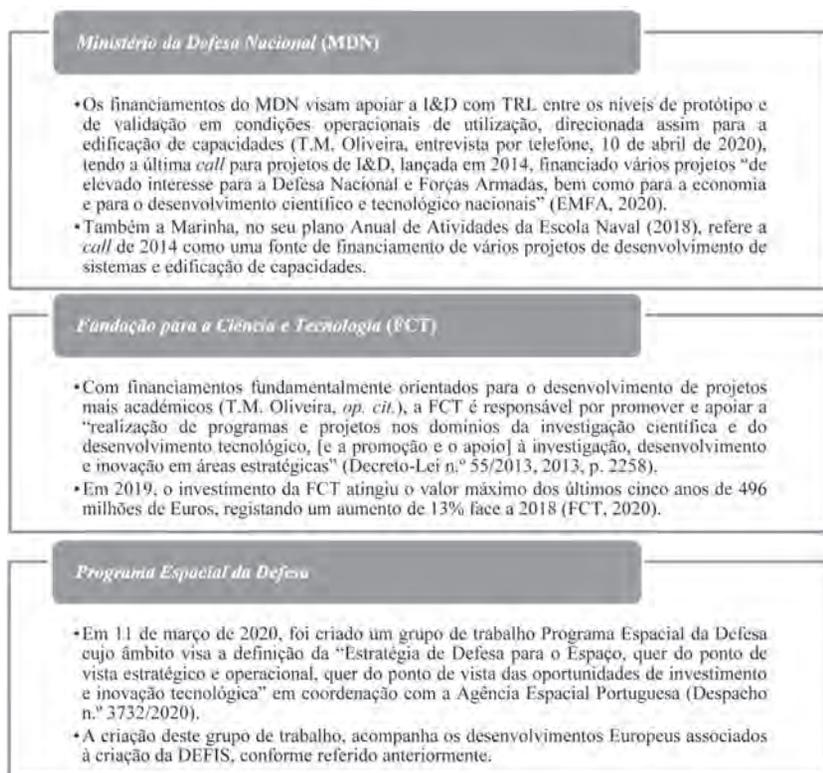


Figura 5 – Programas nacionais

2.1.1.5. Impacto do COVID-19

O atual cenário mundial (nas suas vertentes económica, social, entre outras) associado à pandemia do COVID-19 pode ser observado sob duas perspetivas, nomeadamente a importância do contributo das capacidades de Defesa para combater situações de emergência complexas, e o facto da Europa necessitar de melhorar a sua resiliência investindo em capacidades críticas, devendo a Defesa ser encarada como vital para reforçar a Segurança Europeia e como uma forma de utilizar o investimento que em si é realizado na dinamização da economia Europeia (Cravinho, 2020a).

No sentido de revitalizar a economia Europeia, o EDF assume um papel ainda mais importante no catalisar da cooperação e recuperação da indústria da Defesa na Europa (EDA, 2020b), tendo sido anunciado, a 27 de maio de 2020, um financiamento do EDF e do

Action Plan Military Mobility em 8 e 1,5 Mil milhões de Euros, respetivamente (A.M. Correia, *op. cit.*; Correia, 2020a), que se traduziu em cortes inferiores aos previstos antes da pandemia de COVID-19 (CE, 2018; CE, 2020c; Chatam House, 2020).

Ao nível Nacional, embora seja expectável uma crise económica (OCDE, 2020), S.Exa. o MDN, referiu, na Assembleia de República a 6 de julho de 2020, prioridades importantes com “[...] implicações em termos de investimento em meios e capacidades, [privilegiando os] de duplo uso e de [valorização] das Forças Armadas como garantia de resiliência e reserva estratégica do Estado” (Cravinho, 2020b).

Relativamente às verbas acordadas em 21 de julho de 2020, adstritas ao Plano de recuperação da União Europeia, Portugal contará com 15 Mil milhões de Euros de apoio para a reconstrução do país durante 10 anos e 30 mil milhões de Euros para o período de 2021-2027 (Governo, 2020), antevendo-se um esforço por parte do poder político em manter, ou mesmo em reforçar, o investimento na Defesa, por exemplo, na proposta de “Visão estratégica para o plano de recuperação económica e social de Portugal 2020-2030”, em que

Portugal, como ponte geopolítica entre a Europa, [Estados Unidos da América] EUA, Ibero-América, África do Norte, Lusofonia, Atlântico Sul e as Ásias [deverá apresentar-se como uma] potência média do *soft power*, ligando a diplomacia, às missões de solidariedade internacional das Forças Armadas Portuguesas, a tecnologia e a necessidade de combater as ameaças globais, [sendo] importante o país prestar atenção à sua diplomacia e às suas Forças Armadas e dotá-las de meios. (Silva, 2020)

2.1.2. Capacidades militares

Quando se estudam *capacidades militares* é fundamental identificar claramente o *conceito*, considerando as perspetivas Nacional e a das instituições Europeias, e conhecer o *processo*, iniciado com a definição dos *objetivos estratégicos*, passando pelo elencar dos *objetivos operacionais*, e culminando com o *planeamento de capacidades*, tendo em vista a supressão de lacunas e necessidades no SF⁷.

2.1.2.1. Conceito

Não existe consenso na definição deste constructo, diferindo a mesma em conformidade com a sua origem – i.e., consoante advir da CE, no âmbito do EDF, *versus* do contexto nacional (português) –, uma vez que cada país tende a adaptar a sua formulação aos seus interesses e à sua visão (Rodrigues, 2015).

Ao nível das instituições Europeias, em matéria de programas de financiamento, o conceito de capacidades reporta-se a capacidades de Defesa, com as capacidades militares operacionalizadas como “[...] ativos militares, onde se incluem os equipamentos, tecnologias e materiais nos vários domínios relevantes. Não inclui operações de Defesa, ou outros

⁷ SF definido com um “[...] conjunto de capacidades que devem existir para o cumprimento das missões das Forças Armadas, identificando os tipos e quantitativos de forças e meios, tendo em conta a sua adequada complementaridade operacional”, que possui uma componente operacional (conjunto de forças e meios para utilização operacional) e uma componente fixa de apoio ao desenvolvimento dessas capacidades (Lei Orgânica n.º 6/2014, 2014).

elementos necessários para gerir as capacidades como por exemplo, a formação o pessoal e apoio logístico” (CE, 2016).

Portugal, por seu lado, e em sintonia com a Diretiva Ministerial de Planeamento de Defesa Militar (DMPDM) de 2014, tem uma definição mais abrangente, que congrega as matérias acima excluídas, entendendo, assim, por *capacidade militar*

[...]um conjunto de elementos que se articulam de forma harmoniosa e complementar, e que contribuem para realização de um conjunto de tarefas operacionais ou efeito que é necessário atingir, englobando componentes de doutrina, organização, treino, material, liderança, pessoal, infraestruturas e interoperabilidade. (Despacho n.º 11400/2014, 2014, p. 23657)

Pelo referido, e apesar da supradita diferença nas interpretações do conceito de capacidades militares, a DMPDM de 2020 é clara relativamente à necessidade de alinhar o seu desenvolvimento com a participação em programas da UE, em áreas consideradas como estratégicas para a Defesa (M.F. Pinto, *op. cit.*).

2.1.2.2. Dos objetivos estratégicos e operacionais ao planeamento de capacidades

As ações das FFAA ancoram, entre outros diplomas, no Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN) (Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013, de 05 de abril), na Diretiva para Ação Externa da Defesa Nacional (Despacho n.º 4101/2018, de 12 de abril) e na Diretiva Ministerial de Planeamento de Defesa Militar (DMPDM) (Despacho n.º 2536/2020, 2020). A DMPDM está alinhada com o interesse da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e o CDP da UE, e define as orientações políticas relativas às capacidades militares necessárias para desenvolver e edificar um SF durante o ciclo de planeamento de Defesa Militar 2019-2022 (Figura 6) (Despacho n.º 2536/2020, 2020; MDN, 2019).



Figura 6 – Ciclos de Planeamento de Defesa Militar

Fonte: Elaborado a partir do Despacho n.º 2536/2020 (2020 p. 40).

Contudo, também ao nível do ramo, e considerando o advogado na Lei Orgânica da Força Aérea (Decreto-Lei n.º 187/2014, 2014), que define a sua missão, e na Resolução do Conselho de Ministros n.º 139/2018, de 23 de outubro, que alarga as competências deste Ramo no que concerne a meios aéreos de combate a incêndios rurais, a FA define, na sua Diretiva de Planeamento Estratégico 2019-2022 (CEMFA, 2019a), os seus três **objetivos estratégicos**, nomeadamente: sucesso na operação; futuro alicerçado nas pessoas; e uma FA moderna e de excelência. Último objetivo estratégico este que tem como linha de ação “desenvolver modos completamente novos de executar atividades [e] desenvolver métodos ou realizar atividades que promovem a FA como pioneira e criativa” (CEMFA, 2019a).

Tendo por base o contexto externo e interno em que a FA se insere, os objetivos estratégicos são traduzidos em **objetivos operacionais**, de entre os quais se realçam os da Figura 7.

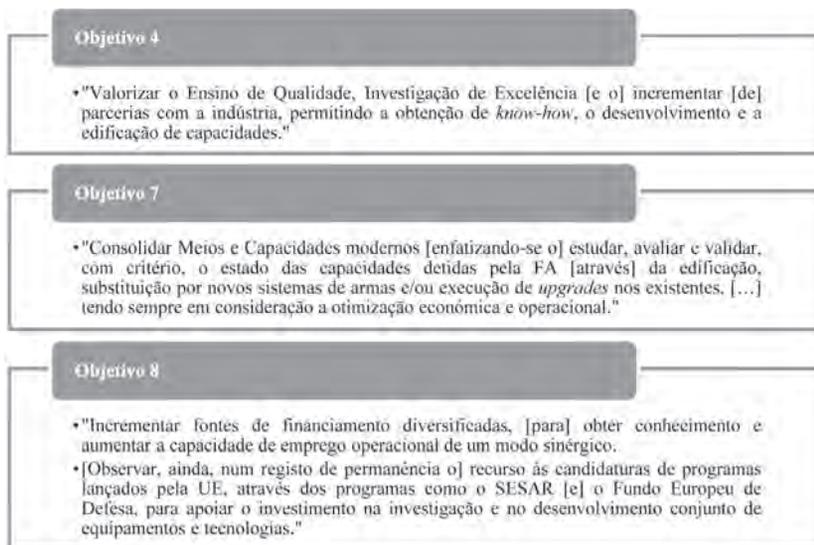


Figura 7 – Objetivos selecionados da Diretiva de Planeamento Estratégico
 Fonte: Diretiva de Planeamento Estratégico 2019-2022 (CEMFA, 2019a, pp. 12, 14-15).

Conhecidos o *ciclo de planeamento de capacidades* ao nível do MDN em coordenação com o EMGFA, e os *objetivos estratégicos* e os *objetivos operacionais* da FA para 2019/2020, afigura-se importante perceber o *processo* associado ao ciclo de *planeamento de atividades*, que, conforme com a Figura 8, inicia-se com a visão do CEMFA e a definição das orientações estratégicas para as Operações, Pessoas e Organização (CEMFA, 2019a), competindo à Divisão de Planeamento (DIVPLAN) do EMFA a responsabilidade de propor ao CEMFA os objetivos estratégicos e, com base nas instruções da Diretiva de Planeamento, de definir as linhas orientadoras do Plano Anual de Atividades (PAA) (CEMFA, 2008). Plano este que é operacionalizado pelos diferentes órgãos/serviços da FA, no que respeita às atividades planeadas realizar e às verbas necessárias (CEMFA, 2008). No final deste processo resulta uma Proposta de Orçamento, uma Diretiva de Objetivos de Gestão, que define os indicadores para cada Atividade, possibilitando, assim, a monitorização da sua execução, e o Relatório Anual de Atividades (CEMFA, 2008).

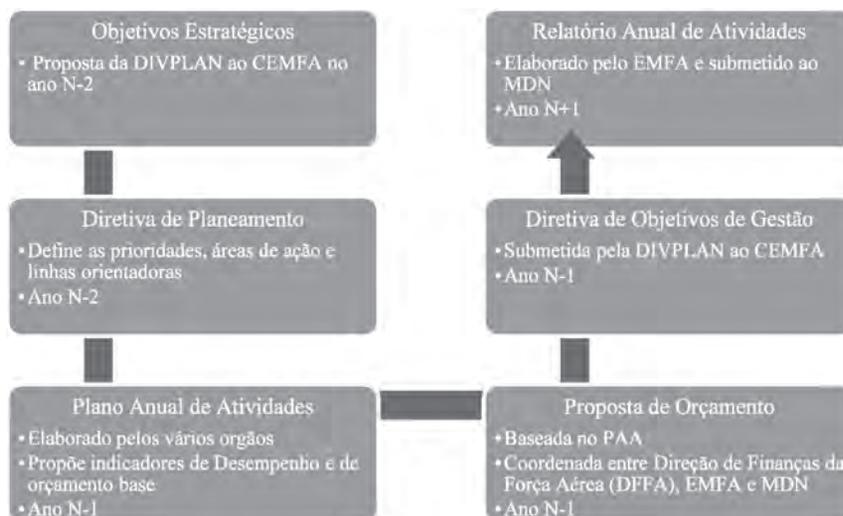
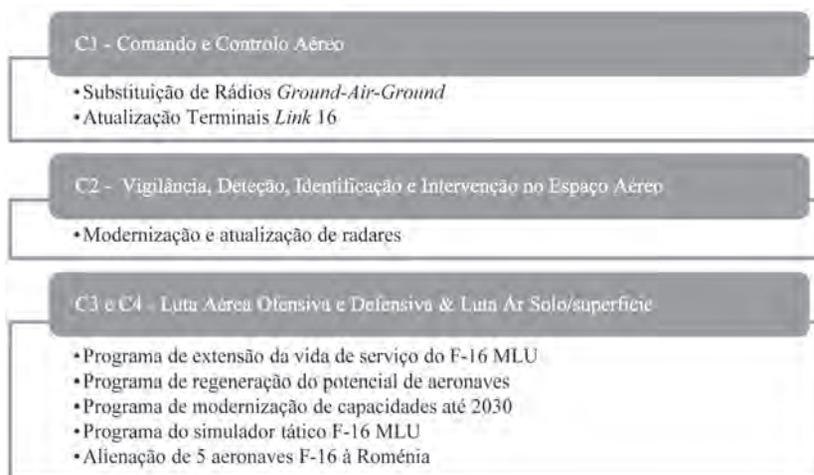


Figura 8 – Processo associado ao ciclo de planeamento de atividades

Fonte: Adaptado a partir de CEMFA (2008).

Da implementação deste *processo* advieram, para o biénio 2019-2020, vários projetos, distribuídos por 12 capacidades (C) (Figura 9), duas das quais apoiadas por programas europeus de financiamento (C1 - Capacidade de Comando e Controlo Aéreo; C6 - Capacidade de Transporte Aéreo Estratégico, Tático e Especial), que corresponderam a 10% do valor total inscrito na LPM para o ano de 2019 (CEMFA, 2018; CEMFA, 2019a; CEMFA, 2019b), e que sublinha a importância da participação em programas de financiamento de capacidades.



(Cont.)

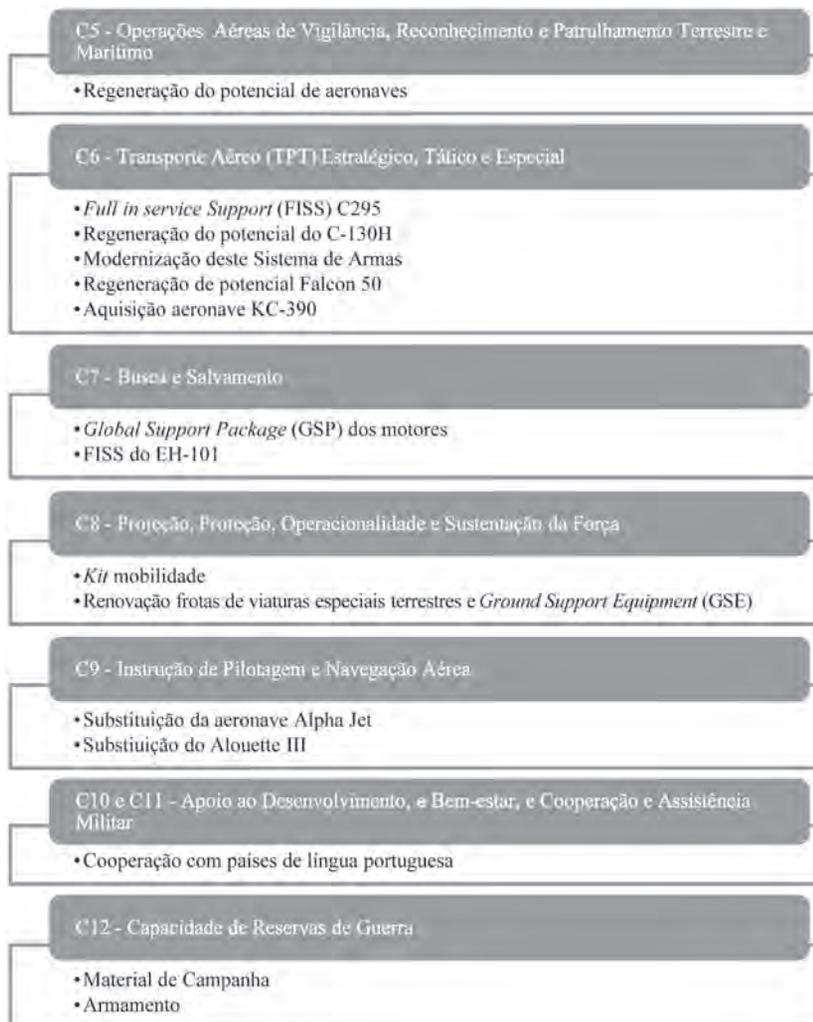


Figura 9 – Exemplos de projetos distribuídos pelas 12 capacidades
Fonte: Adaptado a partir de CEMFA (2018), CEMFA (2019a) e CEMFA (2019b).

2.2. Modelo de análise

Apresenta-se o modelo de análise que pautou esta investigação (Quadro 1).

Quadro 1 – Modelo de Análise

Objetivo Geral	Avaliar a possibilidade de otimizar a <i>praxis</i> de participação da Força Aérea em programas de financiamento de capacidades militares				
Objetivos Específicos	Questão Central	Será que é possível otimizar a <i>praxis</i> de participação da Força Aérea em programas de financiamento de capacidades militares			
	Questões Derivadas	Conceitos	Dimensões	Indicadores	Técnicas de recolha dados
<p>OE1 Analisar a <i>praxis</i> de outras congéneres da Defesa em matéria de participação em programas de financiamento de capacidades militares</p>	<p>QD1 Qual é a <i>praxis</i> de outras congéneres da Defesa em matéria de participação em programas de financiamento de capacidades militares?</p>	Programas de Financiamento	Programas supranacionais no âmbito da Defesa	CapTech Projects; PADR; PESCO; EDIDP e futuro EDF	Análise documental e entrevistas semi-estruturadas
			Programas supranacionais no âmbito de org. públicas e privadas	Horizonte 2020;	
			Programas nacionais	Potencial do futuro Horizonte Europa	
			Impacto do COVID-19	MND call de 2014 FCT	
		Capacidades militares	Objetivos estratégicos	Diretivas de participação em prog. de financiamento	
				Estratégia de I&D associada à edificação capacidades	
				Iniciativa IDEIA e SEMENTE	
				Promoção de sinergias com a BTID	
			Conceito	Explorar capacidades de duplo uso Sentido lato ou sentido restrito	
			Ciclo de planeamento de capacidades	Conduzidos no MDN GAPP-PESCO e DGRDN	
				Conduzidos no Ramo (PMO nos EM)	
			<p>OE2 Analisar a <i>praxis</i> da Força Aérea em matéria de participação em programas de financiamento de capacidades militares</p>	<p>QD2 Qual é a <i>praxis</i> da Força Aérea em matéria de participação em programas de financiamento de capacidades militares?</p>	
Programas supranacionais no âmbito de org. públicas e privadas	Horizonte 2020 Potencial do futuro Horizonte Europa				
Programas nacionais	MND call de 2014 FCT				
Capacidades militares	Objetivos estratégicos	Necessidade de definição de critérios			
		Necessidade de promoção de sinergias com a BTID			
		Explorar capacidades de duplo uso			
	Conceito	Sentido lato ou sentido restrito			
	Ciclo de planeamento de capacidades	Conduzidos no MDN GAPP-PESCO e DGRDN			
		Conduzidos no Ramo (necessidade PMO no EMFA)			

3. Metodologia e método

Descrevem-se, neste capítulo, a metodologia e o método que nortearam a condução da presente investigação.

3.1. Metodologia

Este estudo pauta-se por um raciocínio indutivo, assente numa estratégia de investigação qualitativa e num desenho de pesquisa do tipo do estudo de caso (Santos & Lima, 2019).

3.2. Método

3.2.1. Participantes e procedimento

Participantes. Integraram esta investigação 20 *experts* – 19 oficiais e um civil (Quadro 2) –, distribuídos desde a fase exploratória (E) e de pré-teste (PT), à de “teste” (T) e validação/aprofundamento/reconfirmação.

Quadro 2 – Identificação dos entrevistados

Cargo	Titular	E	PT	T			
				Área de expertise			
				EDA MDN EMGFA	FA	EP	MP
Vice-Presidente do Conselho Consultivo da Associação <i>Eurodefense</i> -Portugal	Major-general (Reserva) Augusto Melo Correia			✓			
Diretor do Centro de Investigação do Instituto Universitário Militar (CIDIUM)	Comodoro Ramalho Marreiros			✓			✓
Chefe da Repartição de Planeamento de Forças (RPF) da Divisão de Planeamento Estratégico Militar (DIPLAEM) do Estado-Maior General das Forças Armadas (EMGFA)	Coronel Jorge Gonçalves			✓			
Representante Nacional no NATO SEASPARROW <i>Project Office</i>	Capitão-de-fragata Mendes Dias			✓			✓
Oficial de Estado-Maior, Núcleo de I&D e Financiamentos do Estado-Maior da Armada (EMA)	Capitão-de-fragata Lourenço da Piedade						✓
Docente do Departamento de Ciências e Tecnologia - Armas e Eletrónica da Escola Naval	Capitão-de-fragata Fidalgo Neves						✓
Ex-representante da I&D da Defesa Nacional na Direção-Geral de Recursos da Defesa Nacional (DGRDN)	Capitão-de-fragata Amaral Arsénio			✓			
Adjunto do Comandante da Logística da Força Aérea (CLAFA)	Tenente-coronel Carlos Batalha			✓	✓		
<i>Project Officer Land Systems and Technologies</i> da EDA	Tenente-coronel Mário Martinho			✓			
Chefe da Repartição de Análise e Métodos da Divisão de Operações (DIVOPS) do Estado-Maior da Força Aérea (EMFA)	Tenente-coronel Alice Rodrigues	✓			✓		

(Cont.)

Cargo	Titular	E	PT	T			
				Área de expertise			
				EDA MDN EMGFA	FA	EP	MP
Gestor sénior de projetos na Direção-Geral de Recursos da Defesa Nacional (DGRDN)	Tenente-coronel Miguel Figueiredo			✓	✓		
Chefe da Repartição Planos da Divisão de Planeamento (DIVPLAN) do Estado-Maior da Força Aérea (EMFA)	Tenente-coronel Cabedal dos Santos	✓			✓		
Chefe da Repartição de Aeronaves, Sistemas e Modernização (RASM) da Direção de Engenharia e Programas (DEP)	Tenente-coronel Carlos Bonito	✓			✓		
Chefe da Repartição de Operações da Divisão de Operações (DIVOPS) do Estado-Maior da Força Aérea (EMFA)	Tenente-coronel Abel Oliveira	✓					
Gestor de Projetos de I&D na Direção-Geral de Recursos da Defesa Nacional (DGRDN)	Major Marco Pinto	✓	✓				
Chefe da Repartição de Planeamento Estratégico (em regime de suplência) da Divisão de Planeamento de Forças do Estado-Maior do Exército (EME)	Major Rui Cordeiro					✓	
Chefe do Centro de Investigação da Academia da Força Aérea (CIAFA)	Major Luis Félix				✓		
Chefe do Departamento de Investigação e Desenvolvimento da Academia da Força Aérea (AFA)	Capitão Tiago Oliveira	✓	✓				
Engenheiro de Electro Aviónica na Repartição de Projeto Aeronáutico da Direção de Engenharia e Programas (DEP)	Capitão Francisco Machado				✓		
Diretor do Centro de Investigação, Desenvolvimento e Inovação da Academia Militar (CINAMIL)	Professor José Borges					✓	

Procedimento. A fim de validar o guião da entrevista semiestruturada, foi realizado um pré-teste, tendo os entrevistados desta fase sido contactados por telefone e, após obtida a sua anuência para integrarem o estudo, acolhido os respetivos guiões de entrevista por *email*. Uma vez integrado o *feedback* recebido, foi realizado um primeiro contacto (telefónico, por *email* ou videoconferência) aos potenciais entrevistados, a apresentar o tema e o guião da entrevista semiestruturada, a saber da sua disponibilidade para serem entrevistados e a assegurar as garantias de anonimato e de confidencialidade, de que todos abdicaram. Após obtida a sua anuência para participar nesta investigação, foi agendada, e realizada, a entrevista (presencialmente, por *email* ou videoconferência). A todos foi-lhes, posteriormente, pedido que validassem as suas respostas citadas neste estudo.

3.2.2. Instrumentos de recolha de dados

Foram construídos quatro guiões de entrevistas semiestruturadas. Um mais abrangente, destinado aos *experts* no EMGFA, MDN e EDA, e três outros reservados a cada um dos Ramos. Estes últimos comportando um conjunto de perguntas comuns, catalisadoras de

uma análise comparativa, complementadas, no caso apenas da FA, por um leque de questões centradas no conhecimento, algo mais aprofundado, da forma como a Instituição está internamente organizada em matéria de operacionalização dos programas de financiamento.

3.2.3. Técnica de tratamento dos dados

Foi utilizada uma metodologia qualitativa da análise de conteúdo das entrevistas semiestruturadas similar à de Fachada (2015), onde se identificaram, fundamentalmente, categorias *à priori*.

4. Apresentação dos dados e discussão dos resultados

Neste capítulo, é analisada a informação recolhida e respondidas as Questões Derivadas (QD) e Central (QC).

4.1. Praxis de outras congéneres da Defesa em matéria de participação em programas de financiamento de capacidades militares

Entendendo-se “congéneres” num sentido lato – que complementa o ser semelhante e parecido, com a partilha de condições e de um mesmo género (Dicionário Priberam, 2020) –, as congéneres aqui estudadas correspondem à Marinha Portuguesa (MP) e ao Exército Português (EP), e também ao MDN e ao EMGFA, cujas *praxis*, nesta matéria, são supra e transversais aos três Ramos.

4.1.1. MDN e EMGFA

A participação nos programas de financiamento permite aumentar o âmbito dos projetos ou redirecionar os fundos libertados para a edificação de outras capacidades (J.P. Marreiros, entrevista por videoconferência 5 de maio de 2020; M.A. Figueiredo, entrevista por *email*, 25 de maio de 2020).

Em matéria de planeamento de uma capacidade devem ser considerados os passos referidos na Figura 10, sendo uma das etapas fundamentais a definição da estratégia de desenvolvimento da capacidade, nomeadamente perceber se a mesma é urgente e pode ser adquirida como *Commercial Off-The-Shelf* (COTS), prática que tem sido “durante muitos anos a estratégia nacional de *procurement*” (A.M. Correia, entrevista por *email*, 2 de junho 2020), ou, em alternativa, se recorre a um desenvolvimento “à medida”, que poderá ser nacional ou cooperativo (M.A. Figueiredo, *op. cit.*).

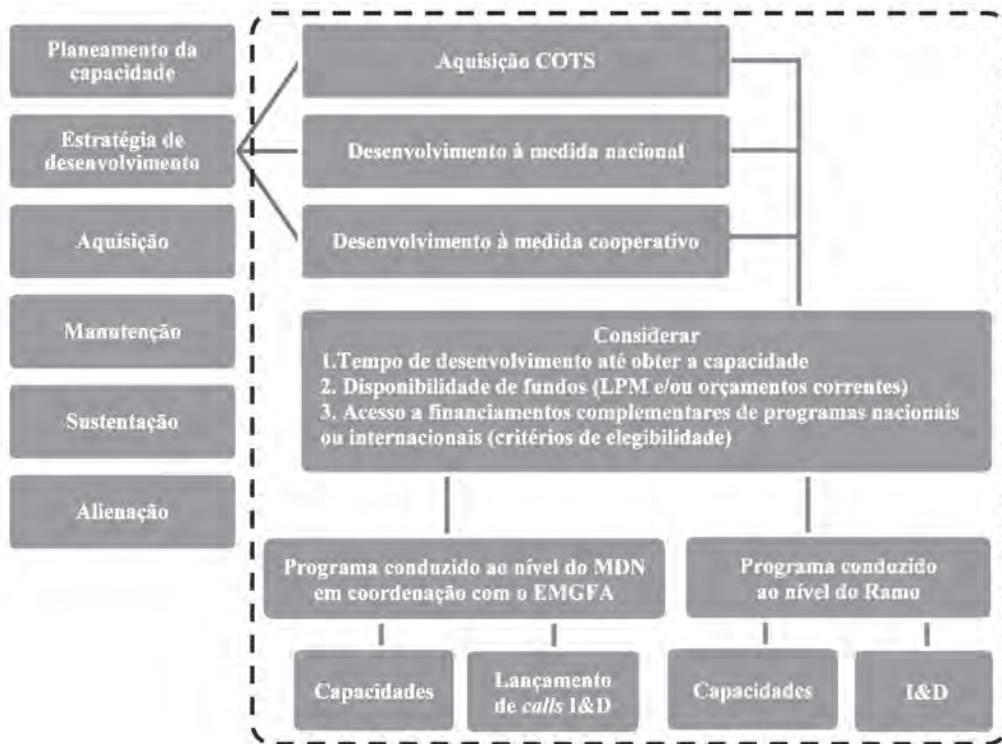


Figura 10 – Processo de planeamento de uma capacidade

Fonte: Construído a partir de M.A. Figueiredo (*op. cit.*).

O “montante envolvido” é um critério discriminador para selecionar a entidade que irá conduzir os programas, alocando-se ao MDN a responsabilidade de guiar aqueles que envolvem maiores valores de financiamento (caso da PESCO) conforme com o “legalmente previsto no [Código dos Contratos Públicos] CCP” (M.A. Figueiredo, *op. cit.*) e o já suprarreferido no ciclo definido na Figura 6.

Por outro lado, no caso dos programas de I&D que decorrem ao nível do MDN – e que contribuem para a edificação de capacidades, como aconteceu na *call* de 2014 –, o financiamento é assegurado por verbas da LPM dos Serviços Centrais (C.A. Batalha, entrevista por videoconferência, 29 de maio de 2020).

Para o futuro está previsto, a “atribuição do financiamento disponível na LPM para um programa I&D de 2 milhões de Euros anuais”, sendo necessário proceder a uma reformulação dos objetivos de participação em projetos cooperativos que contribuem para a edificação de capacidades (M.A. Figueiredo, *op. cit.*).

Por seu lado, ao nível da gestão de programas da competência dos Ramos importa distinguir entre os de (C.M. Bonito, entrevista por telefone, 27 de março de 2020; L.F. Félix, entrevista por *email*, 13 de maio de 2020; M.A. Figueiredo, *op. cit.*; Figura 10):

– Financiamento de capacidades, no sentido lato de capacidades, realizados com recurso a orçamentos correntes ou cofinanciados pela LPM (cfr. com o ciclo supra definido na Figura 6);

– I&D, que são normalmente cofinanciados com verbas dos orçamentos próprios e podem ou não contribuir para a edificação de capacidades.

Uma vez elencadas as várias possibilidades de condução de programas de financiamento, importa analisar com um pouco mais de detalhe aqueles que são conduzidos ao nível do MDN, pois segundo A.M. Correia (*op. cit.*)

É nítida a necessidade de uma estratégia nacional de aquisições de Defesa que privilegie a cooperação europeia nas fases de harmonização de requisitos operacionais e técnicos, conceção (*design*), desenvolvimento, produção e aquisição cooperativa, através de projetos cooperativos europeus, geradores de economias de escala, redução dos custos unitários e interoperabilidade, assim como constituindo a possibilidade única de a nossa [Base Tecnológica e Industrial de Defesa] BTID poder participar desde a fase mais inicial em projetos cooperativos europeus.

Neste sentido, Portugal participa, efetiva e ativamente, em dez projetos PESCO (seis da primeira vaga, um da segunda e três da terceira) (M.A. Figueiredo, *op. cit.*).

A participação na terceira vaga de projetos foi conduzida “*ab initio*, pelo Grupo de Acompanhamento da Participação nos Projetos PESCO (GAPP-PESCO) criado em março de 2019, [em] resultado da decisão de S.Exa. o MDN de participar em três projetos, liderando, [inclusive] dois deles, em domínios de inegável relevância para a Defesa Nacional: a *EU Cyber Academia and Innovation Hub* (EU CAIH) e o *Maritime Unmanned AntiSubmarine System* (MUSAS)” (M.A. Figueiredo, *op. cit.*)

Por seu lado, as candidaturas aos programas EDIDP (*calls* de 2019 e de 2020) são avaliadas caso a caso pela DGRDN e os Ramos, em coordenação com o EMGFA e em sede do GAPP (J.F. Gonçalves, entrevista por telefone, 11 de julho de 2020), e o “apoio institucional à participação nacional nestes projetos, coordenado pela DGPDN e tomado a nível ministerial, pretendendo-se que, nas *calls* de 2020, seja feito de uma forma mais estruturada, tendo como base as lições aprendidas com a *call* de 2019” (M.A. Figueiredo, *op. cit.*).

Adicionalmente, e no âmbito do futuro EDF, foi enfatizada a importância de alertar as chefias de que o FED destina-se a apoiar a Base Tecnológica e Industrial de Defesa Europeia (BTIDE), e não os Governos, sendo necessário recursos complementares, como a LPM para adquirir os produtos resultantes dos projetos (L.F. Arsénio, entrevista, por videoconferência, 20 de maio de 2020; M.A. Figueiredo, *op. cit.*).

Adicionalmente, está em preparação uma Resolução do Conselho de Ministros (RCM) que visa criar um modelo de

governança dos projetos Cooperativos de Segurança e Defesa, no âmbito da UE, que melhor defenda o interesse nacional, seja no quadro da CE ou do FED. [Um modelo que parta] da experiência obtida no GAPP-PESCO e [seja alargado], com as necessárias adaptações, aos projetos do FED. [Um] modelo [que permita] potenciar a participação nacional em projetos estruturantes para a economia nacional, [e] assegurar a governança dos projetos PESCO e FED, em que Portugal participa. [Um GAPP-PESCO também responsável por] analisar, avaliar e priorizar os projetos PESCO, tendo em conta as prioridades contempladas pelo Plano de Desenvolvimento de Capacidades (*Capability Development Plan*) da Agência Europeia de Defesa e pelo Processo de Planeamento de Defesa da OTAN, [e por] coordenar as atividades relacionadas com a implementação do FED, designadamente o processo de avaliação do interesse da Defesa Nacional das candidaturas da BTID ao FED. (M.A. Figueiredo, *op. cit.*)

A criação deste gabinete, deverá permitir:

- Definir prioridades ao nível ministerial, sendo estas aclaradas com base na “determinação do seu interesse operacional, da capacidade da indústria nacional e da existência de financiamento para suportar o cofinanciamento nacional” (M.A. Figueiredo, *op. cit.*);
- Operacionalizar uma maior articulação entre os Ramos e a DGRDN nesta matéria (M.M. Martinho, entrevista por videoconferência, 11 de junho de 2020) e cujo papel de facilitador, no âmbito dos programas, importa manter, dada a sua visão “abrangente e equilibrada entre todos os ramos, sem privilegiar uns em detrimento de outros, numa perspetiva de edificação de capacidades militares” (P.M. Cordeiro, *op. cit.*).

Segundo Correia (2020b), num futuro próximo irá verificar-se uma alteração no

de paradigma de *procurement* de Defesa e uma nova cultura de participação nacional em projetos cooperativos europeus de Defesa, desde a sua fase mais inicial, e que só deverão ter lugar à medida que os novos mecanismos e instrumentos em curso na UE (CDP/2018, CARD, PESCO, EDF) forem sendo implementados com sucesso. O sucesso desses mecanismos é, pois, a chave para a mudança [sendo para tal muito importante a criação e alargamento das competências do GAPP-PESCO].

Relativamente à Estratégia Portugal Espaço 2030, pretende-se criar “uma nova estrutura (Grupo de Trabalho [Programa Espacial da Defesa] PRESDEF) [...] responsável pela gestão centralizada das capacidades espaciais das FFAA, [obtendo-se] ganhos de eficácia e de eficiência na aplicação dos fundos disponíveis em LPM” (M.A. Figueiredo, *op. cit.*).

4.1.2. Marinha Portuguesa

A MP tem participado em programas de financiamento de capacidades ao nível do MDN, em coordenação com a DGRDN (caso do projeto PESCO MUSAS liderado por Portugal; J.F. Neves, entrevista por videoconferência, 15 de maio de 2020), e, internamente, ao nível do Estado-Maior da Armada (EMA), do Centro de Investigação Naval (CINAV) e do Instituto Hidrográfico (IH) (P.M. Dias, entrevista por videoconferência, 25 de maio de 2020).

Nestes últimos, conduzidos dentro do próprio Ramo, a MP procura “participar em projetos financiados por programas de capacitação e de investigação e desenvolvimento de produtos alinhados com as suas necessidades operacionais, principalmente nas fases de identificação dos requisitos e na fase final de testes aos protótipos” (J.C. Piedade, entrevista por videoconferência, 20 de maio de 2020).

Por projetos de capacitação entendem-se os que “são centralizados no Estado-Maior da Armada e geridos tecnicamente pelo pessoal das Unidades ou órgãos responsáveis por propor o projeto”, e de I&D, os conduzidos pelo “Instituto Hidrográfico e pelo Centro de Investigação Naval” (J.C. Piedade, *op. cit.*; P.M. Dias, *op. cit.*)

Para definir a estratégia de participação nestes projetos foi criado

na estrutura da Marinha, o Núcleo de Investigação, Desenvolvimento, Experimentação e Inovação da Armada (IDEIA), com o objetivo de potenciar as ideias inovadoras e disruptivas que podem contribuir para a edificação de capacidades (capacitação), [e simultaneamente, de] filtrar e promover ideias alinhadas com a Diretiva Estratégica da Marinha. (J.C. Piedade, *op. cit.*)

Uma “estrutura não-permanente de acompanhamento” de novas tendências e necessidades, que “reúne de 3 em 3 meses, e conta com a presença do EMA, IH, CINAV e Célula de Experimentação Operacional de Veículos Não Tripulados”. (J.C. Piedade, *op. cit.*)

Complementarmente, e com vista a uma melhor estruturação a Marinha, organiza, internamente

os projetos em 3 áreas distintas: as Ciências do Mar, onde se incluem os projetos de I&D realizados ao nível do IH e CINAV; as Capacidades Militares, onde são englobados os projetos cofinanciados, com percentagens de financiamento que variam entre 50 a 70%; e a área da Cultura Marítima e Naval (J.C. Piedade, *op. cit.*)

A importância deste tipo de financiamento está de tal forma presente, que a MP está a equacionar

[...] ao nível do [seu] Estado-Maior [...], a criação de uma Divisão da Inovação, com carácter permanente, de modo a alinhar as necessidades operacionais da Marinha com os programas de inovação, [em complemento ou em substituição da realidade atual, i.e., existência de] apenas um gabinete composto por um elemento que apoia as várias candidaturas conduzidas na Marinha. [No fundo, uma Divisão que permita] congrega valências importantes à condução de programas, nomeadamente a coordenação da candidatura para fins administrativos (o *expertise técnico está no órgão ou unidade que propôs a candidatura*), a gestão da propriedade intelectual e o acumular experiência transversal a vários programas. (J.C. Piedade, *op. cit.*)

De referir ainda a importância dos programas de duplo uso, cujos correspondentes projetos registam uma taxa superior de aprovação e de aceitação (J.C. Piedade, *op. cit.*).

Dito por outras palavras, uma nova Divisão que funcionaria como um “PMO mãe, localizado no EMA, que teria uma visão central dos projetos e seria responsável por definir a Doutrina, a estratégia e a gestão do processo de seleção entre os mais relevantes e prioritários” (P.M. Dias, *op. cit.*).

Adicionalmente foi também referida a importância do

EMA [ser] o responsável pela publicação da Diretiva de I&D que orienta os vários projetos de I&D que contribuem para a edificação de capacidades, uma vez que é ao nível do Estado-Maior que os projetos de investimento militar propostos pelos vários órgãos devem ser avaliados, atendendo a um conjunto de características, designadamente, os *stakeholders*, as atividades a realizar, o tempo de entrega, orçamento, âmbito e riscos, e de acordo com uma análise de portefólio de forma a procurar a combinação ideal de projetos que maximize o valor estratégico, em conformidade com um conjunto de critérios previamente definidos e alinhados com a documentação estratégica militar, e minimize os custos. (P.M. Dias, *op. cit.*)

4.1.3. Exército Português

O EP tem participado em programas de financiamento de capacidades e em programas de I&D para a edificação de capacidades.

Sobre estes últimos importa destacar a iniciativa SEMENTE, conduzida pelo CINAMIL – órgão que operacionaliza este tipo de candidaturas –, na qual foram possíveis desenvolver novas aplicações e ideias no âmbito NRBO que se revelaram muito úteis no combate inicial ao COVID-19 (J.A. Borges, entrevista por videoconferência, 5 de junho de 2020). J.A. Borges (*op. cit.*) sublinha, inclusivamente, a mais-valia deste combate ao

COVID-19 permitir a exploração de capacidades de duplo uso, tornando, assim, ainda mais relevante a participação em programas de desenvolvimento de capacidades no âmbito NRBQ.

No que concerne os programas de financiamento de capacidades, o EP tem participado e/ou apoiado, nos últimos anos

em projetos no âmbito da EDA, com o objetivo de reforçar as capacidades *Counter Improvised Explosive Devices* (C-IED) e Nuclear, Radiológica, Biológica e Química (NRBQ) em Operações, e na *call* PADR (2017-2019), com três projetos relacionados com capacidades em desenvolvimento no contexto da Proteção da Força e dos Sistemas de Combate do Soldado. (P.M. Cordeiro, entrevista por *email*, 19 de maio de 2020)

Outros exemplos de desenvolvimento de capacidades futuras no EP estão associados, para além do já acima referido “programa Sistema de Combate do Soldado, ao desenvolvimento de fardamento, sistemas de carga e sistemas de proteção, Comunicações, desenvolvimento do *software Battlefield Management System* (BMS) e *Dismounted Situational Awareness* (DSA)” (P.M. Cordeiro, *op. cit.*) e a vários *Operational Budget Studies* da EDA como demonstradores de tecnologia (M.M. Martinho, *op. cit.*).

As candidaturas do EP a programas de financiamento que requeiram maior volume financeiro são, tal como analisado na secção anterior, essencialmente conduzidas ao nível da DGRDN/MDN, entidade “responsável pela ligação e coordenação do acesso a mecanismos supletivos de financiamento” (J.A. Borges, *op. cit.*; P.M. Cordeiro, *op. cit.*).

Adicionalmente, existem ainda programas desenvolvidos no seio do Ramo que visam essencialmente a criação de “novas soluções que vão ao encontro dos requisitos operacionais do futuro campo de batalha, numa ótica de sinergia financeira, ligação à BTID e coerência operacional” (P.M. Cordeiro, *op. cit.*). Um bom exemplo desta colaboração com a BTID é o projeto *AuxDefense*, que visa a conceção de produtos de proteção com “materiais avançados”, mais leves e com melhor *performance* (J.A. Borges, *op. cit.*).

De notar, por último, que no EP as oportunidades de participação em projetos são analisadas pelo CEME, em estreita colaboração com o CINAMIL, “tendo em conta a pertinência que possam representar para o desenvolvimento de capacidades militares terrestres” (J.A. Borges, *op. cit.*; P.M. Cordeiro, *op. cit.*).

Para facilitar esta análise, existe um ciclo bianual de planeamento de I&D, que procura explicar quais as principais diretivas para I&D na edificação de capacidade e, conseqüentemente, qual deverá ser a participação do EP em programas de financiamento que contribuam para a edificação das suas capacidades (J.A. Borges, *op. cit.*).

4.1.4. Síntese conclusiva e resposta à QD1

Do acima analisado, e em resposta à QD1, *Qual é a praxis de outras congéneres da Defesa em matéria de participação em programas de financiamento de capacidades militares?*, conclui-se que quer no MDN e EMGFA, quer nos Ramos (MP e EP), existem órgãos próprios responsáveis por gerir os processos de candidatura a programas de financiamento de capacidades. Em concreto, órgãos dedicados à análise e priorização dos projetos com

base em critérios definidos ao nível do Ministério, de onde se destacam, por exemplo, a disponibilidade de verbas para cofinanciar o projeto, o seu contributo para suprimir os *gaps* nos sistemas de forças, o seu interesse operacional e a possibilidade da capacidade ser utilizada no âmbito do duplo uso.

Este duplo uso foi um dos fatores que ambos os Ramos identificaram como detendo maior impacto na aprovação de um projeto, dada a maior abrangência do seu âmbito e, consequentemente, o maior benefício que poderá ser retirado do investimento realizado.

Centrando, doravante, a resposta à QD1 em cada uma das congéneres, tem-se que na *praxis* do MDN, estes órgãos próprios correspondem à DGRDN e ao GAPP-PESCO, este último passível de, no futuro, poder vir a ser adaptado e alargado aos projetos do FED, em articulação com o ciclo de planeamento do CDP da EDA e o Processo de Planeamento de Defesa da OTAN. Um alargamento que permitirá introduzir melhorias significativas nos processos futuros, nomeadamente no FED, uma vez que irá integrar as lições aprendidas na *call* de 2019 e na *call* de 2020 do EDIDP e da PESCO, fundamentais para futuras aquisições de capacidades, antevendo-se uma maior participação em programas cooperativos de aquisição de capacidades face à situação atual via COTS.

Ainda a este nível, ministerial, está prevista a disponibilização de 2 milhões de Euros anuais para I&D, direcionados para projetos cooperativos associados à edificação de capacidades.

Na *praxis* do MDN/EMGFA, está também em discussão a criação de uma estrutura responsável pela gestão das capacidades espaciais das FFAA.

Passando, por último, às *praxis* dos Ramos, na MP e no EP as candidaturas a programas de financiamento de capacidades decorrem ao nível dos órgãos de Estado-Maior, Centros de Investigação, Laboratórios e Institutos, com as estratégias diretoras da participação nos programas a serem centralizadas e emanadas pelos Estados-Maiores, e a sua execução e operacionalização a ocorrer de forma descentralizada.

Neste seguimento, e face ao potencial impacto dos programas de financiamento de I&D na edificação de capacidades, a MP pondera criar uma Divisão de Inovação, que poderá fazer a ponte entre as necessidades de capacidades e os programas de financiamento. De realçar ainda na MP a iniciativa IDEIA na sistematização da identificação de oportunidades e análise de projetos. O EP, por seu lado, centraliza no Estado-Maior a definição da Estratégia sendo a participação nos programas de financiamento essencialmente realizada ao nível do CINAMIL, ainda que com alguns projetos coordenados pelo Estado-Maior do Exército. Ao nível do EP importa referir o foco na participação de projetos no âmbito da EDA e destacar a importância dos projetos de I&D na edificação de capacidades, nomeadamente o projeto *AuxDefense* e a iniciativa SEMENTE, financiada pelo CINAMIL e concretizada em projetos na área de NRBQ, que se revelaram particularmente importantes no combate à pandemia de COVID-19.

Outra prática comum aos dois Ramos prende-se com a definição e revisão, periódica, das suas estratégias de participação em programas, sendo a MP o Ramo onde esta *praxis* se afigura mais estruturada, especificamente com a iniciativa IDEIA e a Diretiva Estratégica.

Entre os principais condicionantes à participação em programas de financiamento, ambos os Ramos comungam dificuldades ao nível dos Recursos Humanos (RH) afetos à gestão das candidaturas, não só pelo número, que é deficitário, mas, também, pela elevada rotatividade. A continuidade nestas funções é, pois, pela MP e o EP percebida como um elemento fundamental para conhecer todos os detalhes e funcionamento dos vários programas disponíveis, e, desta forma, obter ganhos de eficiência e uma otimizada articulação das várias fases de um processo de candidatura.

Todas as congêneres comungam a opinião de que a participação em programas de financiamento, que possibilita libertar verbas para outras aplicações, deve ser encarada como uma oportunidade e como uma forma complementar de financiamento, uma vez que *ab initio* nunca é certa a aprovação das candidaturas.

Por fim, é ainda de realçar que, muitas vezes, a participação em programas pressupõe o envolvimento da BTID, revelando-se para tal fundamental o estabelecimento quer de uma boa rede de *networking* com as várias empresas e Universidades cujas valências podem ser importantes para a Defesa, quer a criação de consórcios para participação em programas.

4.2. Praxis da Força Aérea em matéria de participação em programas de financiamento de capacidades militares

4.2.1. Órgãos e processos de funcionamento

Na FA, a DIVPLAN coordena a edificação de capacidades, tendo por base a estratégia operacional definida pela Divisão de Operações (DIVOPS), e elabora as propostas de Forças, atendendo às lacunas de capacidades e alinhada com a estratégia genética do Ramo, configurando-se igualmente como “elemento de ligação”, ou “interlocutor privilegiado”, com o GAPP-PESCO, DGPDN e DGRDN, em matéria da edificação de capacidades. (C.A. Batalha, entrevista por telefone, 10 de julho de 2020; M.A. Figueiredo, *op. cit.*; P.S. Santos, entrevista por videoconferência, 25 de maio de 2020).

Complementarmente, à ação da DIVPLAN e da Divisão de Recursos (DIVREC), compete à Direção de Engenharia e Programas (DEP), nomeadamente à Repartição de Aeronaves, Sistemas e Modernização (RASM) do Gabinete de Programas e Projetos, a realização da gestão e do acompanhamento administrativo da execução dos programas de financiamento ao nível da FA, e à Direção de Manutenção de Sistemas de Armas (DMSA) ou às entidades que propuseram a candidatura, a sua execução técnica (C.M. Bonito, *op. cit.*).

Também no CIAFA têm sido conduzidos programas de financiamento no âmbito da I&D, “em áreas de interesse para a FAP identificadas pelo CIAFA, [que] não correspondem necessariamente às necessidades de edificação de capacidade, [pois por se tratarem] maioritariamente de atividades de investigação, não é expectável ter resultados operacionais no curso-prazo” (L.F. Félix, *op. cit.*), mas que, ainda assim, poderão “permitir que sejam criadas] novas capacidades para o SF e ainda [para] suportar a sustentação dos [Sistemas de Armas] SA” (Gouveia, 2019).

A FCT, embora numa perspetiva mais académica, tem igualmente apoiado alguns projetos de I&D e Bolsas de Doutoramento (T.M. Oliveira, *op. cit.*).

No tocante, ao nível da FA, aos critérios internos de avaliação de projetos, estes

não estão tão bem definidos como os do MDN, [uma vez que] a seleção de projetos não decorre de uma análise sistemática de necessidades vs ofertas de financiamento, [mas] deriva, muitas vezes, de respostas a propostas externas de colaboração [sendo estas resultantes] de um contexto circunstancial (pessoas, conhecimentos, necessidade), podendo não corresponder a áreas mais prioritárias. (A.C. Rodrigues, entrevista por *email*, 13 de maio de 2020)

Uma situação que resulta da inexistência de um “um planeamento da edificação de capacidades a médio/longo prazo, [que permita] identificar áreas de inovação ou de desenvolvimento associadas” (L.F. Félix, *op. cit.*), assim com da inexistência de “ termos de referência [...] *stakeholders*, funções e responsabilidades, bem como de momentos de sincronismo [e] do intervalo de revisão do planeamento” (A.C. Rodrigues, *op. cit.*)

Uma inexistência grandemente associada à também inexistência de um órgão/entidade dedicado à sistemática identificação de oportunidades (A.D. Oliveira, entrevista por telefone, 27 de março de 2020; A.C. Rodrigues, entrevista por telefone, 25 de março de 2020). Em concreto, um órgão/entidade centralizador, primariamente responsável pela realização de uma análise detalhada das formas como a FA poderia beneficiar com a sua integração neste tipo de programas, para financiar a aquisição ou a modernização das suas capacidades, e que, no fundo, tivesse uma ação um pouco além da atualmente praticada, permitindo obter sinergias entre candidaturas a várias *calls* (A.C. Rodrigues, *op. cit.*; F.M. Machado, entrevista por *email*, 17 de julho de 2020).

Adicionalmente, A.C. Rodrigues (*op. cit.*) identifica ainda a necessidade de criar mecanismos “formais de articulação interna, [...] reuniões periódicas com o EMFA (chefes de Divisão [...]) e responsáveis de projetos, por exemplo) e reporte semestral ao Sr. General CEMFA”, tal como acontece nas Universidades civis, que possuem “serviços centrais especializados na gestão administrativa e financeira dos projetos” (L.F. Félix, *op. cit.*).

Passando, por último, ao financiamento de capacidades, a FA tem participado, recentemente, em vários programas, nomeadamente o EDIDP e a PESCO, e

fará parte [de um] consórcio internacional liderado pela Bélgica para o desenvolvimento do projeto *European High Altitude Platform Station* (HAPS) [...] no âmbito da *call* de 2019 do EDIDP. [Concernentemente à PESCO] existem projetos que poderão vir a disponibilizar capacidades úteis para a FA, como é o caso do *European Secure Software Defined Radio* (ESSOR) e do *Strategic Command and Control* (C2) *System for [Common Security and Defence Policy] CSDP Missions and Operations*. (M.A. Figueiredo, *op. cit.*)

De entre os vários projetos europeus e fontes de financiamento em que a FA participou com sucesso, C.A. Batalha (*op. cit.*) realça dois: modernização das aeronaves C-130H, Falcon 50 e Epsilon, realizada com recurso a verbas do programa SESAR e reduzindo portanto a necessidade de financiamento da LPM; “[...] criação de um *Multinational Helicopter Training Centre* (MHTC) nas instalações da FA em Sintra, em 2022, permitindo potenciar capacidades [...] de treino tático e elaborar doutrina através de um investimento *in kind*

do MDN e da FA”.

Segundo C.A. Batalha (*op. cit.*), um dos fatores-chave para o sucesso destes projetos designadamente do MHTC (EDA, 2020b), conduzidos de forma não interna à FA, decorreu do facto dos militares da FA que os despoletaram estarem colocados no MDN e deterem excelentes redes de contacto com a EDA, permitindo estabelecer sinergias e assessorar de forma mais próxima os decisores políticos.

4.2.2. Síntese conclusiva e resposta à QD2

Do acima analisado, e em resposta à QD2, *Qual é a praxis da Força Aérea em matéria de participação em programas de financiamento de capacidades militares?*, conclui-se que esta tem passado pela participação em programas conduzidos no âmbito do GAPP-PESCO, DGPDN e DGRDN, sendo a DIVPLAN, depois de recebidos os contributos da DIVREC e DIVOPS, o principal ponto de contacto com os organismo do MDN. A este órgão de “ligação” entre a FA e o supra-FA, acrescem, no plano: da gestão e do acompanhamento administrativo da execução dos programas, a RASM do Gabinete de Programas e Projetos da DEP; da execução técnica, a DMSA, ou as entidades que propuseram a candidatura; da condução de programas de financiamento no âmbito da I&D em áreas de interesse para a FAP, o CIAFA.

No tocante aos programas, propriamente ditos, a FA modernizou as aeronaves Falcon 50 e C-130H com cofinanciamento do programa SESAR e num futuro próximo irá obter capacidades relevantes da sua participação na PESCO, EDIDP, assim como no seio da EDA, através da criação do MHTC, em clima de sinergia e de *networking*. Um clima ainda mais facilitado, e potenciado, pelo facto dos militares da FA envolvidos nesta matéria se encontrarem colocados em locais de decisão (DGRDN, EMGFA, EDA, entre outros). Por fim, importa realçar que estes programas não devem ser dados como garantidos, mas, antes, como formas de libertar verbas para outros projetos, ou como alternativas à alavancagem de investimentos.

4.3. Oportunidades de melhoria em matéria de participação em programas de financiamento de capacidades, e resposta à QC

Do até aqui estudado, e em resposta à QC, *Será que é possível otimizar a praxis de participação da FA em programas de financiamento de capacidades militares?*, conclui-se que sim, estando este “sim” associado a um conjunto de oito considerações, repercutidas em oito medidas (Figura 11), e no processo de financiamento de capacidades apresentado na Figura 12.

Considerações

- a. PMO localizado no EMFA constituindo-se como um PMO estratégico, com execução descentralizada e supervisionada pelos PMOs operacionais do CLAFA/DEP e do CIAFA;
- b. Responsável por:
 - Construir uma visão global de todos os projetos em curso na FA, permitindo obter sinergias entre as candidaturas e as várias *calls*;
 - Identificar os programas de financiamento, complementares ao financiamento da LPM e do orçamento da FA, de modo a promover projetos de desenvolvimento de capacidades ou de I&D, conforme referido na Diretiva de Planeamento da Força Aérea;
 - Acompanhar a gestão administrativa/financeira das candidaturas, realizada pelos PMO operacionais. A execução técnica dos projetos ficaria a cargo da entidade responsável pela sua execução.
- c. Dotado de ferramentas de gestão transversal (*software* de gestão de projetos), tal com já acontece nos projetos da LPM, que utilizam o EPM, o que permitirá ter um visão e controlo da execução os projetos, mesmo daqueles sem expressão orçamental.

Medida 1:

Criar um PMO (*Project Management Office*)

Considerações

- a. Identificar claramente a interação e responsabilidade do PMO estratégico do EMFA e dos PMOs Operacionais;
- b. Caracterizar as várias fases do processo:
 - Identificar as necessidades dos SF da FA, propostas das Unidades ou entidades externas e potenciais programas de financiamento;
 - Priorizar as propostas para um ciclo de dois anos, tendo em conta a Estratégia de participação em programas de financiamento, os programas disponíveis e as verbas;
 - Executar a candidatura, com a eventual delegação desta tarefa no PMO operacional;
 - Acompanhar a execução, com reportes regulares à chefia;
 - Encerrar o projeto com compilação das *lessons learned* para o futuro;
- c. Definir indicadores e implementar medidas de acompanhamento/*follow-up* e controlo

Medida 2:

Definir o processo de funcionamento do PMO

Considerações

- a. Definir os critérios de priorização e de análise das várias propostas de projeto alinhadas com a Diretiva Estratégica de Planeamento da FA, os projetos de capacidades da Figura 9 e os *gaps* do SF da FA e os CDP da EDA;
- b. Aproximar os critérios de avaliação internos da FA aos utilizados no MDN para se ter uma ideia do seu *score*, caso o projeto passe para a gestão do MDN;
- c. Alinhar a estratégia de participação em programas de I&D com a de edificação de capacidades, representadas por projetos na Figura 9;
- d. Definir os intervalos de revisão da estratégia alinhada com o MDN e a revisão do CDP da EDA;
- e. Acompanhar a tendência generalizada na Europa, face ao atual cenário macroeconómico, de optar por projetos cooperativos na edificação de capacidades;
- f. Incluir a gestão da inovação na estratégia a definir.

Medida 3:

Definir a estratégia de participação em programas de financiamento de capacidades

Considerações

- a. Capacidades de duplo uso são suscetíveis de maiores taxas de financiamento e de maior probabilidade de aprovação;
- b. O número de programas de financiamento elegíveis para capacidade de duplo uso é superior, quando comparado com os estritamente militares;
- c. Explorar o segundo Pilar do novo programa Horizonte Europa, nomeadamente o financiamento destinado a áreas de Segurança (nova missão da FA de combate a incêndios florestais).

Medida 4:

Identificar oportunidades de duplo-uso e explorar os respetivos programas

(Cont.)

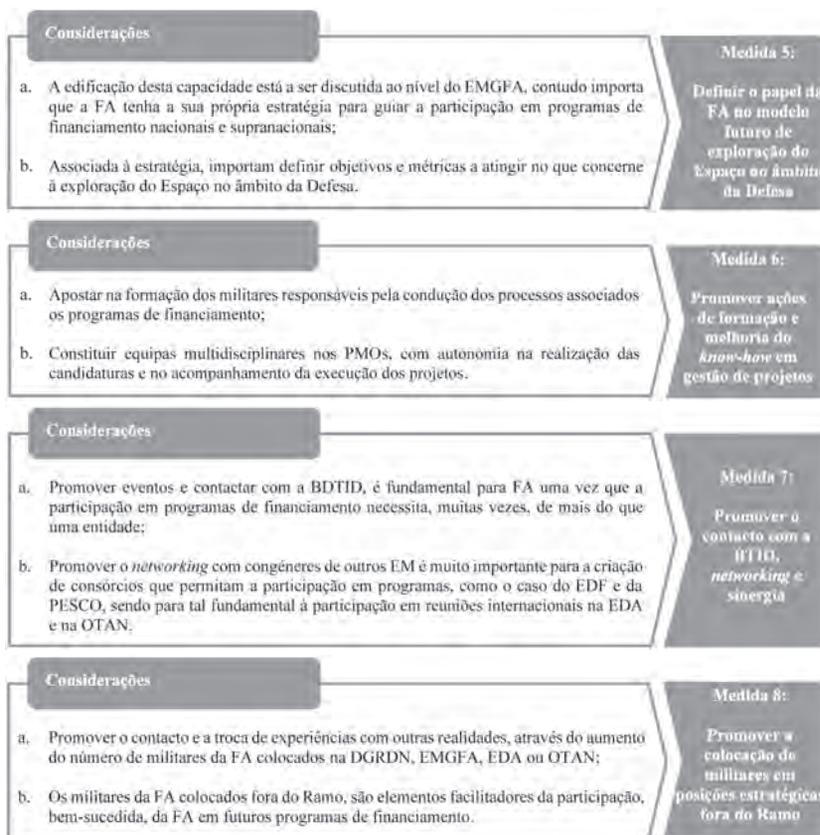


Figura 11 – Considerações para otimizar a praxis de participação da FA em programas de financiamento de capacidades militares

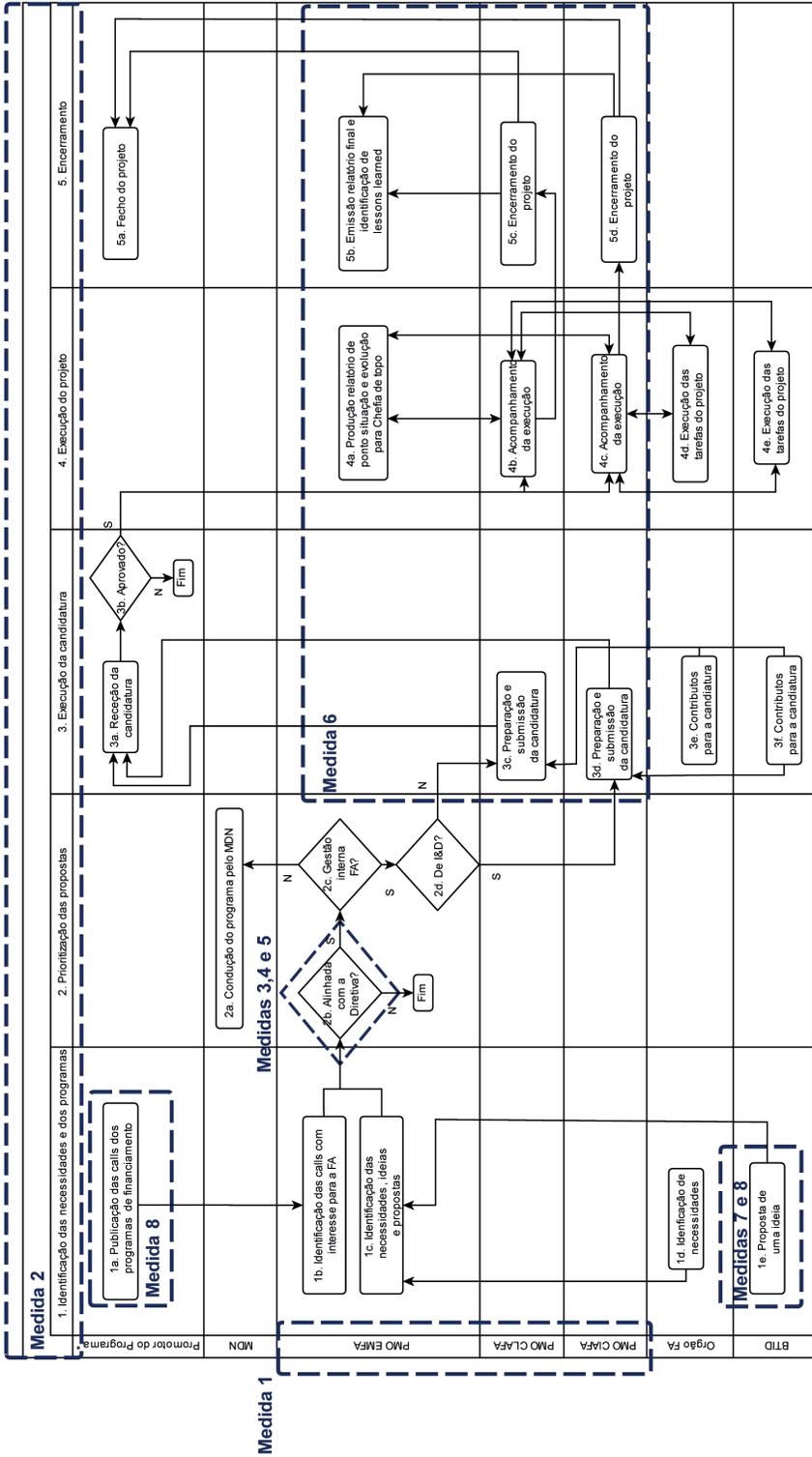


Figura 12 – Processo de financiamento de capacidades pela FA com recurso a programas de financiamento (e identificação da aplicação das oito medidas propostas nesta investigação)

5. Conclusões

A existência de conflitos assimétricos na Europa, associados a crises migratórias e ao aparecimento de alguns movimentos nacionalista e populista, traduziram-se, desde 2015, numa crescente preocupação em investir nas FFAA Europeias, dotando-as com novas capacidades e tecnologias.

Por outro lado, tem-se que os elevados custos da pandemia provocada pela COVID-19, declarada a 11 de março de 2020, repercutidos numa situação de crise económica mundial sem precedentes, refletem-se numa prevista queda do PIB nos países da sua zona Euro na ordem dos 12% em 2020, com potencial impacto na Defesa. Uma realidade a que, logicamente, Portugal não será exceção.

Face ao atual cenário macroeconómico, a CE, depois de várias negociações, granjeou, ainda assim, o consenso necessário à aprovação de um conjunto de pacotes para a promoção da recuperação económica da Europa, nomeadamente, o reforço do Quadro Plurianual de financiamento 2021-2027 (1,1 biliões de Euros), sendo 30 Mil milhões de Euros destinados a Portugal e o apoio temporário do *Next Generation* EU (750 Mil milhões de Euros) o que se traduziu para Portugal em 15 Mil milhões ao longo de 10 anos.

Neste enquadramento, também os programas direcionados para Defesa viram as suas verbas reforçadas. No início de 2020 perspetivavam-se cortes significativos nas verbas do futuro EDF e *Action Plan Military Mobility*, que, contudo, acabaram por ser inferiores ao previsto, atendendo à necessidade quer de estimular a indústria de Defesa Europeia quer de reforçar as capacidades de Defesa da UE.

Complementarmente, tem-se, por um lado, assistido a uma alteração dos procedimentos de *procurement* de capacidades, repercutida na tendência dos EM da UE para recorrer à aquisição de capacidades em ambiente cooperativo, particularmente relevante em situações de fortes estrangulamentos económicos. Por outro, o reconhecimento, na “Visão estratégica para o plano de recuperação económica e social de Portugal 2020-2030” da importância das FFAA para firmar Portugal numa potência média de *soft power* – no panorama das relações geopolíticas entre a Europa, EUA, Ibero-América, África do Norte, Lusofonia, Atlântico Sul e Ásia –, e da sua dotação com meios.

Não sendo, naturalmente, a FA alheia a esta situação, também ela tem recorrido a programas de financiamento de capacidades, nomeadamente no âmbito dos programas PESCO, SESAR, EDIDP e Portugal 2020, que, entre diversas mais-valias, permitiu libertar verbas para outras aplicações.

Este estudo teve, assim, como objeto o financiamento de capacidades militares na FA, e foi delimitado: temporalmente, ao período 2014-2027; espacialmente, às FFAA, designadamente à FA; em termos de conteúdo, aos programas de financiamento supranacionais e nacionais de capacidades no âmbito, respetivamente, da EDA, União Europeia (UE) e Comissão Europeia (CE), e do Ministério da Defesa Nacional (MDN), Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT) e futuro Programa Espacial da Defesa.

Assim, e relativamente ao OE, *Analisar a praxis de outras congéneres da Defesa em matéria de participação em programas de financiamento de capacidades militares*, o seu e resposta à decorrente QD, operacionalizada na análise do conteúdo das entrevistas semiestruturadas a

12 *experts* de cinco congéneres (EDA, MDN, EMGFA, EP e MP), concluiu-se que a existência de um PMO é crucial porque tem uma visão de conjunto e centraliza a informação. Observou-se, ainda, que o valor envolvido nos programas é crucial para fazer a distinção entre os que são conduzidos ao nível do Ministério daqueles que o são ao nível dos Ramos.

Neste seguimento, no MDN, a DGRDN, DGPDN e o GAPP-PESCO são os órgãos responsáveis por analisar as propostas dos Ramos em coordenação com o EMGFA, prevendo-se que, num futuro próximo, a competência do GAPP-PESCO seja alargada por forma a contemplar também projetos do FED, em articulação com o ciclo de planeamento do CDP da EDA e o Processo de Planeamento de Defesa da OTAN. Assim, os projetos apresentados pelos Ramos, para dar resposta as *calls* dos programas supranacionais – como PESCO, EDIDP ou futuro FED –, são posteriormente priorizados pela DGRDN e GAPP-PESCO, de acordo com os critérios pré-definidos. De entre estes critérios, destaca-se a possibilidade da capacidade poder vir a ser utilizada no âmbito do duplo uso. A este nível, importa ainda ter presente que o EDF está mais direcionado para apoiar a indústria de Defesa Europeia (BTIDE) e não tanto os governos.

Numa ótica intra-Ramo, tanto a MP como o EP têm as suas estratégias diretoras, em matéria de participação nos programas, centralizadas e emanadas pelos respetivos Estados-Maiores, e a sua execução e operacionalização descentralizada nos seus órgãos, Centros de Investigação, Laboratórios e Institutos. Nos programas que conduzem internamente, estes dois Ramos comungam ainda o facto de, tipicamente, requererem cofinanciamento da LPM ou os seus próprios orçamentos, dependendo das verbas envolvidas no projeto.

A MP – pioneira na criação de um Núcleo de Investigação, Desenvolvimento, Experimentação e Inovação da Armada (IDEIA), com o propósito de analisar as ideias dos vários órgãos da Marinha e entidades externas procurando perceber se estas estão alinhadas com as Diretivas Estratégicas da Marinha –, regista uma participação ativa em vários projetos PESCO (liderando, inclusive o projeto PESCO MUSAS), planeia ter um PMO mãe localizado no EMA, onde também pondera criar também uma Divisão da Inovação para congregar as sinergias e os RH necessários às candidaturas a programas de financiamento. Por seu lado, o EP, detém uma participação em programas de financiamento mais direcionada para a EDA, embora também participe em programas Portugal 2020, e tem uma ligação próxima da BTID, sendo um bom exemplo disso o programa *AuxDefense*, que resultou em vários produtos operacionais que acabaram por ser adquiridos pelo Exército e utilizados no campo de batalha. De referir ainda, neste Ramo das FFAA, a iniciativa SEMENTE, conduzida pelo CINAMIL que permitiu desenvolver novas aplicações e ideias no âmbito NRBQ que se revelaram muito úteis no combate inicial ao COVID-19.

Respeitante ao OE2, *Analisar a praxis da Força Aérea em matéria de participação em programas de financiamento de capacidades militares*, e resposta à correspondente QD2, tendo por base a análise das entrevistas realizadas a 7 oficiais *experts*, concluiu-se que esta prática tem passado pela participação em programas conduzidos no âmbito do GAPP-PESCO, DGPDN e a DGRDN, sendo a DIVPLAN com os contributos da DIVREC e da DIVOPS, o principal ponto de contacto com os organismos do MDN. Para além destes três órgãos, acrescem, no plano da condução de programas de financiamento: a RASM do Gabinete de Programas e Projetos da DEP, na gestão e no acompanhamento administrativo da execução dos mesmos; a DMSA, ou

as entidades que propuseram a candidatura, na execução técnica; o CIAFA, na condução de programas de financiamento no âmbito da I&D em áreas de interesse para a FAP.

Neste enquadramento, a FA tem participado em programas de sucesso como a PESCO, EDIDP, e outros como o SESAR, que permitiu o financiamento da modernização do Falcon 50 e do C-130H, e, ainda no seio da EDA, a criação do MHTC, em clima de sinergia e de *networking*. Estes programas demonstram a importância da colocação dos militares da FA em estruturas-chave nesta matéria, designadamente DGRDN, EMGFA, EDA, entre outros, cujas redes de contactos se revelaram fundamentais para a criação de sinergia e determinantes na criação de consórcio e na exploração cooperativa de programas.

Concluiu-se, por último, a necessidade de, internamente, melhorar/otimizar o conhecimento concernente aos programas cooperativos, de elencar um órgão (o PMO), com visão integrada e de conjunto, que centralize as necessidades e que possa fazer a ponte entre os *gaps* no SF e os programas de financiamento, e de definir uma Diretiva Estratégia de participação em programas de financiamento, considerando o facto desta participação ser em regime de cofinanciamento e da aprovação do mesmo não ser garantida.

Face ao exposto, e em resposta ao OG, *Avaliar a possibilidade de otimizar a praxis de participação da FA em programas de financiamento de capacidades militares*, e à correspondente QC, concluiu-se que é efetivamente possível melhorar esta participação através de implementação das oito medidas ancoradas nas considerações abaixo apresentadas, e operacionalizadas na Figura 12:

1. Criar um PMO (*Project Management Office*) estratégico, centralizado no EMFA, responsável pela identificação contínua de oportunidades de financiamento e por fazer a ligação entre as necessidades dos *gaps* dos SF e os programas de funcionamento, e capaz de orientar os PMO operacionais localizados no CLAFA/DEP e no CIAFA, bem com fazer a ligação com a DGRDN no caso de os projetos serem conduzidos fora da FA;
2. Implementar o processo de funcionamento do PMO, conforme proposto, e definir claramente as responsabilidades e a(s) interação(ões) entre o PMO estratégico do EMFA e os PMOs Operacionais (PMO do CLAFA/DEP e PMO do CIAFA);
3. Definir a estratégia de participação em programas de financiamento de capacidades, alinhada com as necessidades da FA e o preconizado na Diretiva Estratégica de Planeamento, e fundamental para identificar quer os critérios de seleção e de avaliação dos projetos semelhantes aos utilizados pelo ministério e alinhada com o CDP da EDA, quer as áreas de I&D críticas que contribuem para a edificação de capacidades;
4. Identificar oportunidades de duplo uso, de modo a tirar partido de um maior número de programas de financiamento que privilegiam este tipo de capacidade (caso do segundo Pilar do novo programa Horizonte Europa em matéria de Segurança);
5. Definir o papel da FA no modelo futuro de exploração do Espaço no âmbito da Defesa, capacidade ainda a ser discutida ao nível do EMGFA, mas que importa a FA desenvolver os seus próprios objetivos e métricas, a fim de prontamente se conseguir posicionar nos programas nacionais ou supranacionais relacionados com o e Espaço e a Defesa que possam vir a surgir;
6. Ministrando formação aos Recursos Humanos responsáveis pela gestão dos projetos e

- criar equipas multidisciplinares, quer no PMO estratégico quer no PMO operacional;
7. Promover o contacto com a BTID, *networking* e sinergia, através da criação de iniciativas ou eventos, que, tendo potencial interesse para a FA, promovam a troca de experiências entre os militares, as empresas e as Universidades, facilitando assim uma possível criação de consórcios que permitam a participação em programas, como o caso do EDF e da PESCO;
 8. Promover a colocação de militares em posições estratégicas fora do Ramo, otimizando a sua ação de influência e uma mais enriquecida participação em programas de financiamento.

Neste seguimento, têm-se como principais **contributos para o conhecimento** o facto da FA ser agora conhecedora de evidências empíricas e cientificamente validadas de como maximizar a sua, ainda melhor-sucedida, participação em programas de financiamento e capacidades, e, analogamente, destas permitirem operacionalizar o predito na Diretiva Estratégica da FA, em matéria da necessidade de ser criado um PMO, e irem, também, ao encontro do preconizado pela poder político e pela proposta da “Visão estratégica para o plano de recuperação económica e social de Portugal 2020-2030”, em que através de projetos cooperativos é possível relançar a economia de Defesa Nacional e equipar as Forças Armadas, tornando Portugal num potência média de *soft power*.

Esta investigação apresenta duas **limitações** a referir, ainda que lhe sejam alheias e não se edifiquem como condicionantes das mais-valias da condução da investigação. Primeiramente, o facto de não ter sido possível contactar outras congéneres europeias de dimensão semelhante à FA, para perceber a forma como conduzem a participação em programas de financiamento de capacidades, uma vez que, em grande parte derivado da pandemia COVID-19, houve dificuldade em conseguir estabelecer contactos com entidades detentoras de informação sobre as congéneres Europeias. Segundo, por não ter sido possível analisar com mais detalhe programas como o Horizonte Europa, uma vez que as medidas concretas dos programas encontram-se em revisão face ao atual cenário macroeconómica e de Segurança na Europa.

Relativamente a **estudos futuros**, e decorrente do exposto, afigura-se pertinente aprofundar os contornos do novo Horizonte Europa, que contempla verbas significativas alocadas ao duplo uso, e, como tal, que poderão ser exploradas pela FA, por exemplo, no âmbito do combate a incêndios. Adicionalmente, revela-se também importante verificar, junto de outras congéneres de EM com dimensão semelhante a Portugal, a forma como são conduzidas as candidaturas a programas supranacionais de financiamento de capacidades.

Como **recomendações de ordem prática** sugere-se, ao EMFA, a implementação das oito medidas e do processo de financiamento de capacidades apresentados nesta investigação.

Referências bibliográficas

Agência Europeia de Defesa. (s.d.a). Coordinated Annual Review on Defence (CARD) [Página *online*]. Retirado de [https://www.eda.europa.eu/what-we-do/our-current-priorities/coordinate-annual-review-on-defence-\(card\)](https://www.eda.europa.eu/what-we-do/our-current-priorities/coordinate-annual-review-on-defence-(card))

Agência Europeia de Defesa. (s.d.b). *Generic Open Soldier System Reference Architecture (GOSSRA)* [versão PDF]. Retirado de https://eda.europa.eu/docs/default-source/documents/padr-gossra-projectweb_v3.pdf

- Agência Europeia de Defesa (s.d.c). OSRA - Overarching Strategic Research Agenda and CapTech SRAs Harmonisation [versão PDF]. Retirado de <https://eda.europa.eu/docs/default-source/brochures/eda-osra-brochure.pdf>
- Agência Europeia de Defesa. (2018, 28 de junho). *Capability Development Plan* [Versão PDF]. Retirado de https://www.eda.europa.eu/docs/default-source/eda-factsheets/2018-06-28-factsheet_cdpb020b03fa4d264cfa776ff000087ef0f
- Agência Europeia de Defesa. (2019a, novembro). *European Defence Matters* [Versão PDF], 18, Retirado de <https://www.eda.europa.eu/docs/default-source/eda-magazine/edm18-magazine>
- Agência Europeia de Defesa. (2019b). Defence Data 2017-2018/key findings and analysis Doi: 10.2836/544142
- Agência Europeia de Defesa. (2019c, 27 de setembro). *EDA expands work on autonomous underwater vehicles*. Retirado de <https://www.eda.europa.eu/info-hub/press-centre/latest-news/2019/09/27/eda-expands-work-on-autonomous-underwater-vehicles>
- Agência Europeia de Defesa. (2020a, 23 março). *Annual Report 2019* [Versão PDF], p. 32. Retirado de <https://www.eda.europa.eu/docs/default-source/eda-annual-reports/eda-2019-annual-report>
- Agência Europeia de Defesa. (2020b, julho). *European Defence Matters* [Versão PDF], 19, Retirado de https://eda.europa.eu/docs/default-source/eda-magazine/edm19_web.pdf
- Agência Europeia de Defesa. (2020c, 17 de março). EDF: Opening new “Windows” for Defence support [Página *online*]. Retirado de [https://www.eda.europa.eu/webzine/issue18/cover-story/european-defence-fund-\(edf\)](https://www.eda.europa.eu/webzine/issue18/cover-story/european-defence-fund-(edf))
- Agência Nacional de Inovação. (s.d.). *Horizonte 2020*. Retirado de <https://www.gppq.fct.pt/h2020/h2020.php>
- Banco de Portugal. (2020). *Economic Bulletin | March 2020*. ISSN (online) 2182-035x. Retirado de https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/pdf-boletim/be_mar2020_e.pdf
- Barros, A. (2017, 02 de maio). *Investigação, desenvolvimento e inovação nas Forças Armadas*. Lisboa: Instituto Universitário Militar
- Centro de Investigação, Desenvolvimento e Inovação da Academia Militar. (2017, novembro). *Newsletter* Retirado de https://academiamilitar.pt/images/site_images/Publicacoes/CINAMIL/Newsletter_CINAMIL_novembro_2017.pdf
- Chatam House (2020, 17 de junho). COVID-19 Strengthens the Case for EU Defence. [Página *online*]. Retirado de <https://www.chathamhouse.org/expert/comment/covid-19-strengthens-case-eu-defence>
- Chefe do Estado-Maior da Força Aérea. (2008, 30 de setembro). *Despacho N.º 52/2008 CEMFA Ciclo Anual de Planeamento e Orçamentos*. Alfragide: CEMFA
- Chefe do Estado-Maior da Força Aérea. (2018, 15 de outubro). *Plano Anual de Atividades 2019*. Alfragide: CEMFA
- Chefe do Estado-Maior da Força Aérea. (2019a, 17 de junho). *Diretiva N.º 08/2019 CEMFA Planeamento Estratégico da Força Aérea 2019/2022*. Alfragide: CEMFA
- Chefe do Estado-Maior da Força Aérea. (2019b, 05 de dezembro). *Plano Anual de Atividades 2020*. Alfragide: CEMFA

- Comissão Europeia. (s.d.a). *Horizonte Europa* [versão PDF]. Retirado de https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/research_and_innovation/strategy_on_research_and_innovation/presentations/horizon_europe_pt_investir_para_moldar_o_nosso_futuro.pdf
- Comissão Europeia. (s.d.b). *Permanent Structured Cooperation (PESCO)'s projects – Overview* [versão PDF]. Retirado de <https://www.consilium.europa.eu/media/41333/pesco-projects-12-nov-2019.pdf>
- Comissão Europeia. (s.d.c). *Pilot Projects and Preparatory Actions (PPPA)*. Retirado de <https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/portal/screen/programmes/pppa>
- Comissão Europeia. (2016, 30 de novembro) *Communication from the commission to the european parliament, the european council, the council, the european economic and social committee and the committee of the regions. COM(2016) 950 final*, p. 19. Retirado de https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:52016DC_0950
- Comissão Europeia. (2017). *Defending Europe: Improving Military Mobility in the European Union*. Retirado de https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/2018-military_mobility_factsheet.pdf
- Comissão Europeia. (2018). *EU budget: Stepping up the EU's role as a security and defence provider*. Retirado de https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_4121
- Comissão Europeia. (2019). *European defence industrial development programme: Information day*. Retirado de https://ec.europa.eu/growth/content/european-defence-industrial-development-programme-information-day_en
- Comissão Europeia. (2020a). *Defence Industry and Space*. Retirado de https://ec.europa.eu/info/departments/defence-industry-and-space_en
- Comissão Europeia. (2020b). *Orientations towards the first Strategic Plan for Horizon Europe*. Retirado de https://ec.europa.eu/info/files/orientations-towards-first-strategic-plan-horizon-europe_en
- Comissão Europeia. (2020c, 27 de maio). *The EU budget powering the recovery plan for Europe*. Retirado de https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:4524c01c-a0e6-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0003.02/DOC_1&format=PDF
- Correia, A. (2020a, 11 de maio). *COVID-19: Implicações para a Política Comum de Segurança e Defesa Europeia*. Retirado de <https://www.eurodefense.pt/covid-19-implicacoes-para-a-politica-comum-de-seguranca-e-defesa-europeia/>
- Correia, A. (2020b, 5 de junho). *Transformation of Portuguese Defence Procurement Processes*. ISSN (online): 1617-7983. Retirado de <http://esd.eu.newsmemory.com/?editionStart=European+Security+%26+Defence>
- Cravinho, J. (2020a, 5 de junho). *Investment in the defence sector can make a major contribution to economic revival*. ISSN (online): 1617-7983. Retirado de <http://esd.eu.newsmemory.com/?editionStart=European+Security+%26+Defence>
- Cravinho, J. (2020b, 6 de julho). *Intervenção do Ministro da Defesa Nacional, João Gomes Cravinho, na conferência "O impacto estratégico da Covid-19 no ambiente internacional"* Retirado de https://www.defesa.gov.pt/pt/comunicacao/intervencoes/Lists/PDEFINTER_IntervencoesList/20200706_MDN_Intervencao-conferencia-AR-Impacto-global-Covid-19.pdf
- Curso de Promoção a Oficial General (CPOG) 2019-2020 (2020). *Desafios Estratégicos Portugal no Pós-Covid-19*. Cadernos do IUM, 43. Lisboa: Instituto Universitário Militar.

- Decreto-Lei n.º 55/2013, de 17 de abril (2013). *Reestruturação da Fundação para a Ciência e a Tecnologia*, I.P. Diário da República, 1.ª Série, 75, 2257-2261. Lisboa: Conselho de Ministros.
- Decreto-Lei n.º 187/2014, de 29 de dezembro (2014). *Aprova a Lei Orgânica da Força Aérea*, I.P. Diário da República, 1.ª Série, 187, 6413-6420. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional
- Despacho n.º 11400/2014, de 11 de setembro (2014). *Diretiva Ministerial de Planeamento de Defesa Militar*. Diário da República, 2.ª Série, 175, 23656-23657. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Despacho n.º 10963/2015, de 23 setembro (2015). *Autorização e delegação de competências no DGRDN no âmbito do Projetos I&D de Defesa*. Diário da República, 2ª Série, 28307-28308. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Despacho n.º 4101/2018, de 12 abril (2018). *Diretiva para Ação Externa da Defesa Nacional*. Diário da República, 2.ª Série, 79, 11677-11679. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Despacho n.º 2536/2020, de 24 de fevereiro (2020). *Diretiva Ministerial de Planeamento de Defesa Militar*. Diário da República, 2.ª Série, 38, 36-41. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Despacho n.º 3732/2020, de 26 de março (2020). *Criação do grupo de trabalho do Programa Espacial da Defesa*. Diário da República, 2.ª Série, 61, 119-120. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik. (2020, abril). *Deterrence and Defense in Times of COVID-19 Europe's Political Choices*, DGAP Policy Brief. Retirado de https://dgap.org/sites/default/files/article_pdfs/dgap-policybrief-2020-09-en.pdf
- Dicionário Priberam. (2020). Congénere – significado [Página online]. Retirado de <https://dicionario.priberam.org/cong%C3%A9nere>
- Escola Naval. (2018, 26 de março). *Plano de atividades do Centro de Investigação Naval (CINAV) para o ano de 2019*. Retirado de https://escolanaval.marinha.pt/pt/investigacao_web/organizacao_web/Relatrios%20de%20Atividades/Plano_Atividades_CINAV_2019.pdf
- Estado-Maior da Força Aérea. (2020). *Projetos cofinanciados*. Retirado de: <https://projetos5.emfa.pt/>
- EuroDefense. (2019, 17 outubro). *Revitalização da Europa da Defesa, em mudança geopolítica acelerada, Uma Europa que protege, capacita e defende*. Retirado de <https://www.eurodefense.pt/conferencia-revitalizacao-da-europa-da-defesa-revitalising-the-europe-of-defence/>
- Fachada, C. P. A. (2015). *O Piloto Aviador Militar: Traços Disposicionais, Características Adaptativas e História de Vida* (Tese de Doutoramento em Psicologia). Faculdade de Psicologia da Universidade de Lisboa [FPUL], Lisboa.
- FitchRatings. (2020, 2 de abril). *Global Economic Outlook – Crisis Update: 2 April 2020 (Coronavirus Crisis Sparks Deep Global Recession)*. Retirado de <https://www.fitchratings.com/research/sovereigns/global-economic-outlook-covid-19-crisis-update-april-2-2020-02-04-2020>
- Fundação para a Ciência e Tecnologia. (2020). *Sobre a FCT – Principais Linha de ação – Financiamento à ciência*. Retirado de <https://www.fct.pt/linhasatividadefct.phtml.pt>
- Fundo Monetário Internacional. (2020, abril). *World Economic Outlook – Chapter 1 The Great LockDown*. Retirado de <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/WEO/2020/April/English/text.aspx?la=en>

- Generic Open Soldier Systems Reference Architecture. (2020). *About GOSSRA*. Retirado de <https://gossra.net/ueber/>
- Gouveia, A. R. G. (2019). *Estratégia integrada de I&D em contexto militar – na perspectiva da Força Aérea*. (Trabalho de Investigação Individual). Instituto Universitário Militar [IUM], Lisboa. Retirado de <https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/30053/1/TII%20CAP%20ANTÓNIO%20GOUVEIA.pdf>
- Governo, (2020, 21 de julho). *Portugal com 45 mil milhões para transformar economia e sociedade em 10 anos*. Retirado de <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/noticia?i=portugal-com-45-mil-milhoes-para-transformar-economia-e-sociedade-em-10-anos>
- Lei Orgânica N.º 6/2014, de 09 e janeiro (2014). *Procede à primeira alteração à Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas, aprovada pela Lei Orgânica n.º 1-A/2009, de 7 de julho*. Diário da República, 1.ª Série, 6, 4597-4611. Lisboa: Presidente da Assembleia da República.
- Lei Orgânica N.º 2/2019, de 18 de maio (2018). *Aprova a lei de programação militar e revoga a Lei Orgânica n.º 7/2015, de 18 de maio*. Diário da República, 1.ª Série, 114, 2982-2985. Lisboa: Presidente da Assembleia da República.
- Ministério da Defesa Nacional. (2019, 03 de maio) *Informação Defesa Nacional* [versão PDF]. Retirado de <https://www.portugal.gov.pt/downloadficheiros/ficheiro.aspx?v=1d25d5ec-9aa4-4440-8cb7-e281e147972a>
- OCEAN. (s.d.). *Project Overview* [versão PDF]. Retirado de: <https://ocean2020.eu/wp-content/uploads/2018/11/ocean2020-project-presentation.pdf>
- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico. (2020, 7 de Julho). *OECD Employment Outlook 2020: Worker Security and the COVID-19 Crisis (Summary)*. Paris: OECD Publishing. Retirado de <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/76810020-en.pdf?expires=1594310493&id=id&accname=gues t&checksum=933C7AE9C6161A2CF617633201B75EDE>
- Pinto, M. F. M. (2020, 17 de janeiro). Os projetos de I&D no âmbito da Defesa Nacional. Em: *Curso de Estado-Maior Conjunto 2019/2020*. Comunicação organizado pelo Instituto Universitário Militar, Lisboa.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013, de 05 de abril (2013). *Conceito Estratégico de Defesa Nacional*. Diário da República, 1.ª Série, 167, 1981-1995. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 139/2018, de 23 de outubro (2018). *Cria o grupo de acompanhamento da implementação da reforma do modelo de gestão dos meios aéreos e define o modelo de transição do comando e gestão centralizados dos meios aéreos de combate a incêndios rurais*. Diário da República, 1.ª Série, 139, 5059-5060. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Rodrigues, A. R. (2015). *Planeamento Militar por Capacidades – Uma Visão Político-Estratégica*. Lisboa: Diário de Bordo.
- Santos, L.A.B., & Lima, J.M.M. (Coord.) (2019). *Orientações metodológicas para a elaboração de trabalhos de investigação* (2.ª ed., revista e atualizada). Cadernos do IUM, 8. Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- SESAR. (2020). *Funding the SESAR Joint Undertaking*. Retirado de <https://www.sesarju.eu/discover-sesar/funding>

- Silva, A. (2020, 5 de julho). Visão estratégica para o plano de recuperação económica e social de Portugal 2020-2030. Retirado de https://static-storage.dnoticias.pt/www-assets.dnoticias.pt/documents/Plano_de_Recuperacao_Economica_e_Social_de_Portugal_2020_2030_5_julho.pdf
- Tielbuerger, D. (2020, 01 de abril). *Intervention SEDE – 19 February 2019*. Retirado de https://www.eda.europa.eu/docs/default-source/speeches/2019-02-19_sede-committ_ee_dirk-tielbuerger.pdf
- União Europeia. (2018a, 18 de junho). Regulation (EU) 2018/1092 of the European Parliament and of the Council of 18 July 2018. *Official Journal of the European Union*, 30-43.
- World Health Organization. (2020). *WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19 - 11 March 2020*. Retirado de <https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid19---11-march-2020>

FINANCING THE PORTUGUESE AIR FORCE CAPABILITIES ¹

O FINANCIAMENTO DE CAPACIDADES NA FORÇA AÉREA

Bruno António Serrasqueiro Serrano

Captain (Aeronautical Engineer)

Master in Business Administration

Deputy of the Airworthiness Certification Office from the Engineering and Programs Directorate (DEP)

Lecturer at the Air Force Academy

baserrano@emfa.pt

Cristina Paula de Almeida Fachada

Major (Psychology) in the Portuguese Air Force

PhD in Psychology from the Faculty of Psychology of the University of Lisbon

Lecturer at the Military University Institute (IUM)

Researcher at the IUM Research and Development Centre (1449-027 Lisbon)

fachada.cpa@ium.pt

Abstract

The current macroeconomic context of strong economic constraints, growing asymmetrical warfare and worsening migratory crises that affect Europe's security and defence, compounded by the current global pandemic and the need to provide the Portuguese Armed Forces (AAFF), and the Portuguese Air Force (PrtAF) in particular, with the modern capabilities they need to carry out their mission, makes the process of financing these capabilities more challenging than ever. This study assesses if the PrtAF's procedures for applying to programmes that fund military capabilities can be optimised. The study uses inductive reasoning, a qualitative research strategy and a case study research design, supported by data collected from semi-structured interviews conducted with twenty experts in these matters from the three branches of the AAFF, the Armed Forces General Staff, the Ministry of Defence and the European Defence Agency. The findings led to the elaboration of eight measures that aim to improve the capability funding process, which consist of creating a Project Management Office, defining a strategy for the PrtAF's participation in financing programmes (identifying dual-use capabilities and exploring space for defence purposes), training Human Resources, improving networking, and placing military personnel in strategic positions outside their branch of origin.

Keywords: Financing programmes, Capabilities, PESCO, EDA, EDF, Project Management Office (PMO).

How to cite this article: Serrano, B. A. S., & Fachada, C. P. A. (2020). Financing the Portuguese Air Force Capabilities. *Revista de Ciências Militares [Portuguese Journal of Military Sciences]*, November, VIII(2), 385-419. Retrieved from https://www.ium.pt/?page_id=5714

¹ Article adapted from the individual research work carried out in the 2019/2020 Field Grade Officers Course. The defence took place in July 2020 at the Military University Institute.

Resumo

O atual contexto macroeconómico, de fortes constrangimentos económicos, crescentes conflitos assimétricos e agudizar das crises migratórias que afetam a Segurança e a Defesa da Europa, a par da situação de pandemia mundial e imprescindibilidade de dotar as Forças Armadas (FFAA), e a Força Aérea (FA) em particular, com capacidades modernas para realizar a sua missão, coloca desafios adicionais aos processos de financiamento destas capacidades. O presente estudo avalia a possibilidade de otimizar a praxis de participação da FA em programas de financiamento de capacidades militares, pauta-se por um raciocínio indutivo, estratégia de investigação qualitativa e estudo de caso como desenho de pesquisa, e baseia-se em dados das entrevistas semiestruturadas conduzidas a vinte experts nestas matérias dos três Ramos das FFAA, Estado-Maior-General das Forças Armadas, Ministério da Defesa e Agência Europeia de Defesa. Dos resultados obtidos, concluiu-se que poderá ser uma mais-valia implementar oito medidas associadas a um processo de financiamento de capacidades, e traduzidas na criação de um Project Management Office, definição da estratégia de participação nos programas de financiamento (identificação das capacidades de duplo uso e exploração do Espaço pela Defesa), formação dos Recursos Humanos, melhoria do networking e colocação de militares em posições estratégicas fora do Ramo.

Palavras-chave: *Programas de financiamento, Capacidades, PESCO, EDA, EDF, Project Management Office (PMO).*

1. Introduction

From 2008 to 2012, the Gross Domestic Product (GDP) of the European Union (EU) Member States (MS) dropped between 8% and 30%, which led to cuts in defence funding (*Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik [DGAP], 2020*).

Simultaneously, in response to the changes in the international geopolitical landscape (the emergence of nationalist and populist movements, the intensification of migratory crises and the emergence of asymmetric wars, among other events), since 2015 the European Defence Agency (EDA) has conducted several initiatives in coordination with the European Commission (EC). These initiatives aim to provide the European Armed Forces (AAFF) with new capabilities and technologies and to develop the European defence industry (EDA, 2019a; EDA 2019b). Two of these mechanisms are the Permanent Structured Cooperation (PESCO) and the future European Defence Fund (EDF) (EDA, 2020a).

Portugal is naturally affected by this context, and there have been national initiatives, albeit on a smaller scale, to promote scientific and technological development and to build the AAFF branches' capabilities. One example of these initiatives is call for projects issued by the Ministry of National Defence (MoD) in 2014.

The Air Force (PrtAF) has also benefited from the increase in EC investment in capability funding programmes such as the SESAR programme, which co-financed the integration of new avionics systems on C-130H and Falcon 50 aircraft, as well as from programmes under Portugal 2020, which enabled the instrumentation of the Epsilon TB-30 aircraft (EMFA, 2020).

The situation is compounded by the pandemic declared on 11 March 2020 by the World Health Organization (WHO, 2020). The worst case scenario predicted by the economic bulletin

issued by the Bank of Portugal (BP) in March 2020 foreseen that the economic and financial repercussions of the pandemic lead to a drop of 5.7%² in Portugal's GDP in 2020 (BP, 2020). A report by the Fitch Rating Agency on 2 April 2020 predicted a drop of 4.2% in Europe's GDP (FitchRatings, 2020), highlighting the urgency of preparing a sizeable economic aid package to mitigate the crisis (in the value of €500 billion, as announced by the Eurogroup on 9 April 2020) (EC, 2020c). However, a more recent forecast of 7 July 2020 showed a considerably worse macroeconomic scenario, with a predicted annual drop of 11.5% in Europe's GDP (11.3% in Portugal's) (Organization for Economic Cooperation and Development [OECD], 2020).

In other words, the global context and the current climate of protectionism and threats among States is driving Europe, or, more precisely, the world into an economic crisis (CPOG 2019-2020, 2020) that will likely affect countries' defence budgets (DGAP, 2020), which had already seen significant cuts in the abovementioned period of 2008-2012.

In this context, on 27 May 2020, EC President Ursula von der Leyen announced a temporary funding package titled Next Generation EU, in the value of €750 billion, as well as a boost to the 2021-2027 Funding Programme, in a total investment of €1.85 trillion³ (A.M. Correia, email interview, 7 June 2020; EC, 2020c). On 21 July 2020, after intense negotiations between European leaders, the European Council finally approved the amounts that would be granted to each country. Portugal would receive €15 billion in recovery funds and €30 billion from the 2021-2027 financing programme (Government, 2020).

In the words of the Portuguese Prime Minister, this is "an opportunity that Portugal cannot afford to waste" (Government, 2020). Thus, studies are needed to understand how the PrtAF can benefit from participating in national and supranational funding programmes.

The benefits of this funding strategy were highlighted by the Portuguese Minister of Defence in his interview on 5 July 2020 to the *International Security and Defence Journal*, where he stated that participating in cooperative programmes such as "PESCO is even more important in a context that will likely be marked by strong economic constraints" (Cravinho, 2020a). The Strategic Planning Directive of the Air Force Chief of Staff (CEMFA) for 2019-2022 also identifies this need and calls for the creation of a Project Management Office (PMO) "to provide timely information on potential sources of funding from various sources" (CEMFA, 2019a).

Thus, this study aims to analyse the PrtAF's procedures for financing military capabilities. The study is delimited (Santos & Lima, 2019):

- In terms of time, to 2014-2027, that is, the analysis will cover both the national procedures that have been followed over the last 6 years and the short / medium term organization of the funding programmes (over the next 7 years);
- In terms of space, to the AAFP, with special focus on the PrtAF;
- In terms of content, to the capability funding programmes of the EDA, the European Union (EU) and the European Commission (EC), and, at national level, to the programmes of the Ministry of National Defence (MoD), the Foundation for Science and Technology (FCT) and the future Space Defence Programme.

The study's general objective (GO) is to *Assess if the PrtAF's procedures for applying to capability funding programmes can be optimised*, and its specific objectives (SO) are:

² The International Monetary Fund (IMF, 2020) predicts a drop of 8% in Portugal's GDP and 6.6% in Europe's GDP.

³ €750 billion from the Next Generation EU programme and €1.1 billion from the 2021-2027 funding programme.

SO1: To analyse the procedures of counterpart defence agencies for applying to capability funding programmes.

SO2: To analyse the PrtAF's procedures for applying to capability funding programmes.

These goals will be achieved by answering the research question (RQ) *Can the PrtAF's procedures for applying to capability funding programmes be optimised?*

2. Theoretical and conceptual framework

This chapter presents the stateofheart, the key concepts and the analysis model.

2.1. Literature review and key concepts

2.1.1. Financing programmes

The funding for the PrtAF's capabilities comes mainly from the Military Programming Law (LPM) (M.F. Pinto, telephone interview, 30 March 2020; P.C. Santos, email interview, 01 April 2020), which was revised and approved on 3 May 2019 (Organic Law No. 2/2019). This revision included funding for five evacuation helicopters and five aircraft for strategic and tactical airlift worth €53 million and €827 million, respectively (MoD, 2019).

However, the EDA, the EU and the EC also have several programmes, such as the Preparatory Action on Defence Research (PADR), which are crucial to the definition of the European Defence Industrial Development Programme (EDIDP) and the new European Defence Fund (EDF) set to begin in 2021 (EDA, 2020c). Furthermore, the LPM allocates a budget of €25 million during the first four years for cooperative programmes such as PESCO (MoD, 2019).

In addition to these programmes, which are usually allocated to defence projects, the PrtAF can also apply to other programmes for public and private organizations (e.g. Horizon 2020 and Horizon Europe, which are set to begin next year) (EC, n.d.a). Although these programmes are geared towards Research and Development (R&D) projects, they have at times been used to finance capability development (Barros, 2017) and will thus be included in this analysis. For the same reason, the national R&D programmes of the MoD, FCT and the future Space Defence Programme were also included in the study.

Thus, as outlined in Figure 1, the next section will examine in greater detail both the current supranational and national programmes⁴ and the *initiatives*⁵ to plan and define common strategies to analyse and solve the gaps in the Systems of Forces (SF), under the framework of the EDA, as well as the impact of the current economic crisis caused by the COVID-19 pandemic.

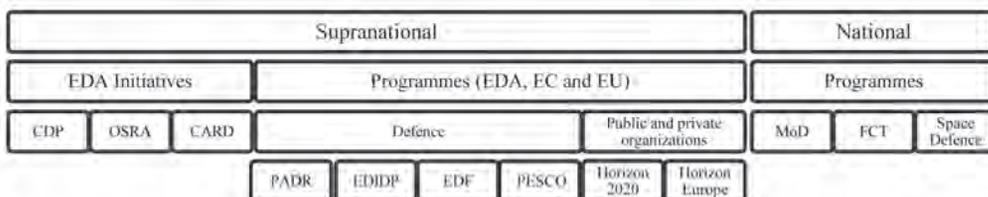


Figure 1 – Summary of funding programmes and initiatives

⁴ In the case of programmes there are *funds* involved.

⁵ Initiatives involve a *more strategic perspective*.

2.1.1.1. Supranational strategic initiatives within the framework of the EDA

The EDA has conducted several strategic initiatives to determine the needs and gaps of the SF of the different MS, and to align them with the available funding programmes. Figure 2 shows the three most high profile initiatives.

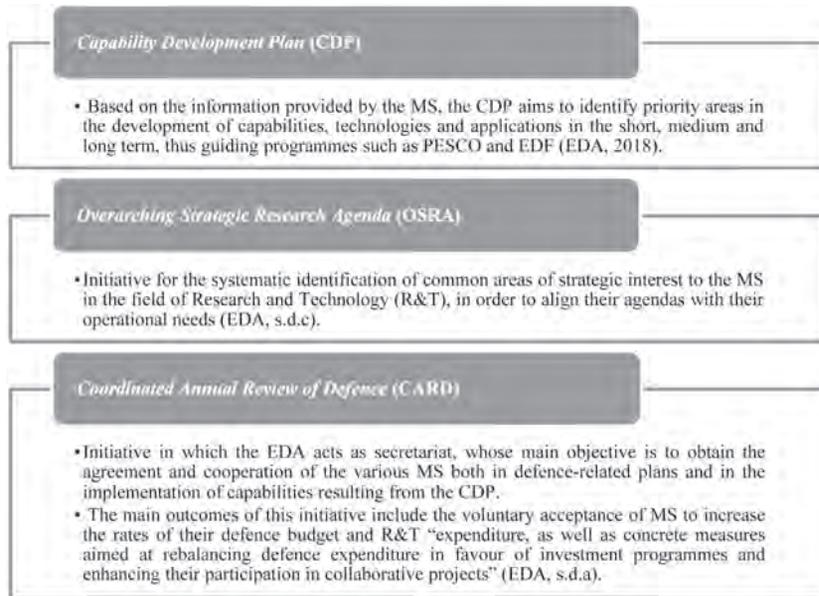


Figure 2 – Initiatives carried out by the EDA

2.1.1.2. Supranational defence programmes

The EC's defence programmes, which are of a smaller scale and which preceded the Preparatory Action on Defence Research (PADR), began in 2015 with the **Pilot Project (PP)**. This project aimed to define new policies, legislation and structure for future EU programmes (EC, n.d.c.), as well as to determine who would be responsible for managing the initiatives (which include those listed in the previous section) and for elaborating the proposals and monitoring their implementation. This responsibility was delegated to the EDA (Tielbuerger, 2020), as this agency was deemed to have a better awareness of the defence needs of all ME (EDA, 2019a).

As for to R&T⁶, the PP awarded €1.4 million in grants during 2015-2018.

The good results obtained by the PP were instrumental to the future PADR, which was launched in 2017 (Tielbuerger, 2020), providing a way to test the cooperation between the EDA and the EC and the link between the industry sector and R&T organizations.

Figure 3 lists the four supranational defence programmes.

⁶ The EDA rates R&T projects according to their Technology Readiness Level (TRL), which ranges from 1 to 6, in which TRL 6 corresponds to a demonstrator (Barros, 2017). However, according to Gouveia (2019, p. 13), the MoD aims to achieve a R&D TRL level between 7 and 9. Thus, in this study, an R&D project managed by the MoD will imply a TRL between the prototype level (7) and validation level under operational conditions of use (9).

Preparatory Action on Defence Research (PADR)

- The programme began in 2017 and is scheduled to end in 2021, with a total investment of €90 million. Its main objective is to assess the impact of the investment on R&D for defence on the EU industrial sector (Tielbuerger, 2020) and on the funding of technology demonstrators, force protection and prospecting of future technology.
- Of the various projects financed by the PADR, the OCEAN 2020, which is expected to end in 2021, is considered one of the largest, with a funding of €35.5 million for 36 months and the participation of 15 MS and one international organization (OCEAN, n.d.). Its main objective is to create a technology demonstrator for maritime surveillance, air interdiction, naval and submarine interdiction for unmanned vehicles (Tielbuerger, 2020).

European Defence Industrial Development Programme (EDIDP)

- The plan is a cooperative programme (involving three or more entities) designed to promote and consolidate companies' efforts to develop the EU's defence capabilities, to address emerging challenges in this area and, at the same time, to increase competitiveness and innovation in the Defence industry (EC, 2019). The EDIDP involves €500 million, nine calls launched in 2019, and 12 launched in April 2020, and is open to applications for public and private entities established in the EU (EC, 2019).
- A call published on 19 March 2019 defined as eligible areas for this programme "the development phase covering both new defence products and technologies and the upgrade of existing products and technologies" (EU, 2018a).
- A particularity of this type of programme is that consortia should promote cooperation between at least three agencies from at least three MS (the three competing agencies cannot belong to the same group) (EU, 2018a).
- The AAFP's participation in this type of funding programme is crucial, as consortia must prove (cf. the programme regulations) that at least 3 MS plan to obtain the same final product or use a given technology in a coordinated way. This is greatly facilitated if they share the same reality and needs (EU, 2018a).
- At the national level, the role of an institution such as the PrtAF is to express its operational interest in the projects in the call, needing the approval of the MoD to operationalise the applications (P.C. Santos, op. cit.).

European Defence Fund (EDF)

- Expected to be the great European Defence programme that will replace the EDIDP, it was proposed in June 2018 by the EC and has since been awaiting final EU approval (EC, 2018). It has a planned duration of six years (from 2021 to 2027). In fact, this programme it is so important for the EC that, in early 2020, it established a new agency, the Directorate-General for Defence Industry and Space (DEFIS), which is not only responsible for managing defence and space industry affairs but also the EDF (EC, 2020a).
- In order to finance the priorities defined by MS, the EDF, as mentioned in the EDIDP, recommends that consortia consist of three participants from three MS (EC, 2018). The EU will only co-finance the development of a prototype if at least one MS commits to acquiring the end product. This measure also aims to develop the Defence Industry by getting small companies from several countries involved through the creation of consortia (EC, 2018).

Permanent Structured Cooperation in Defence (PESCO)

- This is an agreement between 25 MS, the main goal of which is to develop common defence capabilities, thus providing capabilities for joint military operations within the EU (EC, n.d.b). This agreement was based on the Lisbon Treaty and consists of: a first set of 17 projects, dated 6 March 2018; a second set, also with 17 projects, beginning in November 2018; and, finally, a third set of 13 projects beginning 12 November 2019.
- PESCO, in coordination with the North Atlantic Treaty Organization (NATO), aims to use its Action Plan Military Mobility "to overcome barriers and facilitate military mobility through concrete measures in various areas" (EC, 2017).

Figure 3 – Supranational defence programmes

2.1.1.3. Supranational programmes by public and private organizations

The next section describes the two programmes in Figure 4.

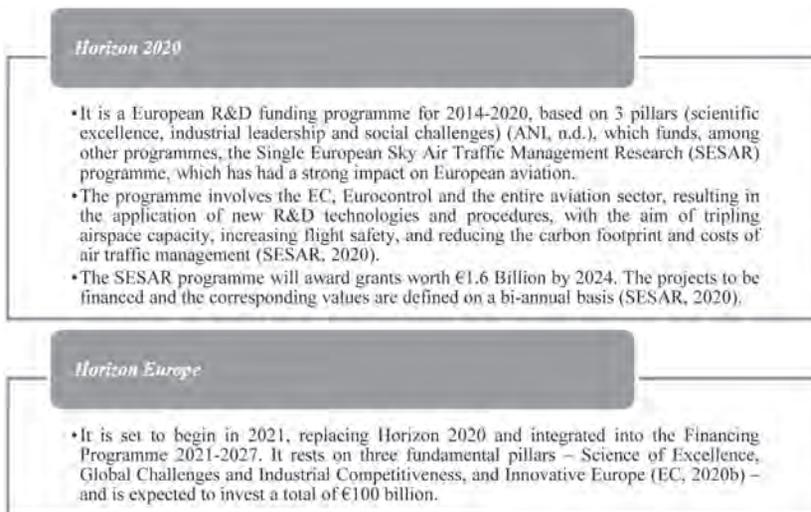
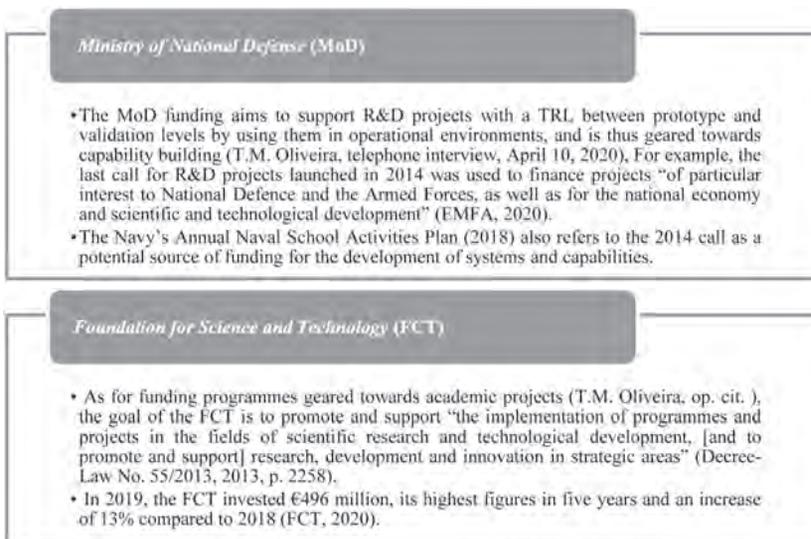


Figure 4 – Supranational programmes by public and private organizations

2.1.1.4. National programmes

In this study, *National Programmes* (Figure 5) are programmes that rely only on national funds (specifically from the FCT, MoD and Space Defence Programme). Therefore, this section will not include programmes implemented in Portugal but funded by the EU, such as Portugal 2020 (which is part of Horizon 2020, as mentioned above).



(Cont.)

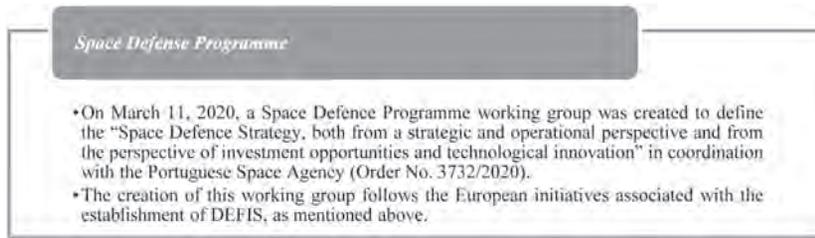


Figure 5 – Supranational defence programmes

2.1.1.5. The impact of COVID-19

The current global scenario (in its economic, social and other aspects) associated with the COVID-19 pandemic can be seen from two perspectives. The first is the importance of defence capabilities in combating complex emergencies. The second is that Europe needs to improve its resilience by investing in critical capabilities, thus defence should be seen as vital to strengthening European security and as a way to use the investment made in boosting the European economy (Cravinho, 2020a).

In an effort to revitalise the European economy, the EDF has taken on an even greater role in facilitating cooperation and recovering the European defence industry (EDA, 2020b). On 27 May 2020, the EDF and the Action Plan Military Mobility announced an investment of €8 and €1.5 billion, respectively (A. M. Correia, op. cit.; Correia, 2020a). As a result, the cuts were lower than what was planned before the COVID-19 outbreak (EC, 2018; EC, 2020c; Chatham House, 2020).

At the national level, although an economic crisis is expected (OECD, 2020), the Portuguese Minister of Defence, in his address to Parliament on 6 July 2020, spoke about important priorities that have “[...] implications in terms of investment in means and capabilities, [preferably] dual use capabilities [that enhance] the Armed Forces and improve the State’s resilience and strategic reserves” (Cravinho, 2020b).

With regards to the funds allocated to the European Union Recovery Plan on 21 July 2020, Portugal will receive €15 billion in recovery aid over 10 years and €30 billion from 2021-2027 (Portuguese Government, 2020). Thus, the Portuguese government will likely maintain or even reinforce its defence investment. The proposal for a “Strategic Vision for Portugal’s economic and social recovery plan 2020-2030” states that

Portugal, as a geopolitical bridge between Europe, the US [United States of America], Ibero-America, North Africa, the Portuguese-speaking countries, the South Atlantic, and Asia [should strive to] exercise its soft power, which is linked to its diplomacy, to the international solidarity missions of the Portuguese Armed Forces, to its technology, and to the need to combat global threats, [therefore] the country should make efforts to strengthen its diplomacy and Armed Forces and provide them with the capabilities they need. (Silva, 2020)

2.1.2. Military capabilities

Any study on military capabilities must first clearly outline the *concept*, from the perspective of both national and European institutions, to understand the *process* that begins with the definition of the *strategic goals*, the *operational goals*, and, finally, with *capability planning* to address the gaps and needs of the SF⁷.

2.1.2.1. Concept

There is no universal definition for this construct, and the way in which it is used depends on where it is used – i.e., on whether it is used by the EC (within the framework of the EDF) or by the national governments (in this case, the Portuguese government) –, as each country tends to adopt the formulation that best suits its interests and vision (Rodrigues, 2015).

When European institutions' funding programmes use the term 'capabilities', they are referring to defence capabilities. Military capabilities are defined as “[...] military assets, which include all relevant equipment, technology and materials. It does not include defence operations or other aspects required to manage those capabilities, such as staff training and logistical support” (EC, 2016).

Portugal has a broader definition that includes those aspects, in line with the Ministry Directive on Military Defence Planning (DMPDM) of 2014, and defines *military capabilities* as

[...] a set of elements that are harmoniously articulated and complementary, which contribute to the accomplishment of a range of operational tasks or effects, and which include doctrine, organization, training, equipment, leadership, personnel, infrastructure and interoperability. (Decision No. 11400/2014, 2014, p. 23657)

Despite these different interpretations of the concept of military capabilities, the DMPDM of 2020 is clear on the need to develop them by applying to EU programmes in domains seen as strategic for defence (M.F. Pinto, op. cit.).

2.1.2.2. From strategic and operational goals to capability planning

The actions of the AAFF are based on legislation such as the Strategic Concept for National Defence (CEDN) (Council of Ministers Resolution No. 19/2013 of 05 April), the National Defence Directive on External Action (Decision No. 4101/2018 of 12 April) and the Ministry Directive on Military Defence Planning (DMPDM) (Decision no. 2536/2020, 2020). The DMPDM is aligned with the interests of the North Atlantic Treaty Organisation (NATO) and the EU CDP, and sets out policy guidelines on the military capabilities required to develop and build a SF during the 2019-2022 military defence planning cycle (Figure 6) (Decision No. 2536/2020, 2020; MoD, 2019).

⁷ A SF is a “[...] set of capabilities that the Armed Forces require to carry out its missions, which include the types and quantities of forces and means according to their operational complementarity”, which has an operational component (the forces and means that will be used) and a fixed component that provides support to those capabilities (Organic Law 6/2014, 2014).



Figure 6 – Military Defence planning cycle
 Source: Adapted from Decision No. 2536/2020 (2020, p. 40)

These documents include legislation specific to the branches, such as the provisions of the Organic Law on the Air Force (Decree-Law No. 187/2014, 2014), which defines the PrtAF's mission, and Council of Ministers Resolution No. 139/2018 of 23 October, which broadens the powers of this branch with regards to aerial means for combating rural fires. The PrtAF's Strategic Planning Directive 2019-2022 (CEMFA, 2019a) defines its three **strategic objectives**: successful operation; a future based on people; and a modern PrtAF defined by excellence. The last strategic goal is to "develop entirely new ways of operating [and] to develop methods or carry out activities that contribute to the recognition of the PrtAF as a creative, innovative organization" (CEMFA, 2019a).

Based on the external and internal context in which the PrtAF operates, the strategic goals are unfolded into **operational objectives** (Figure 7 shows some of those goals).

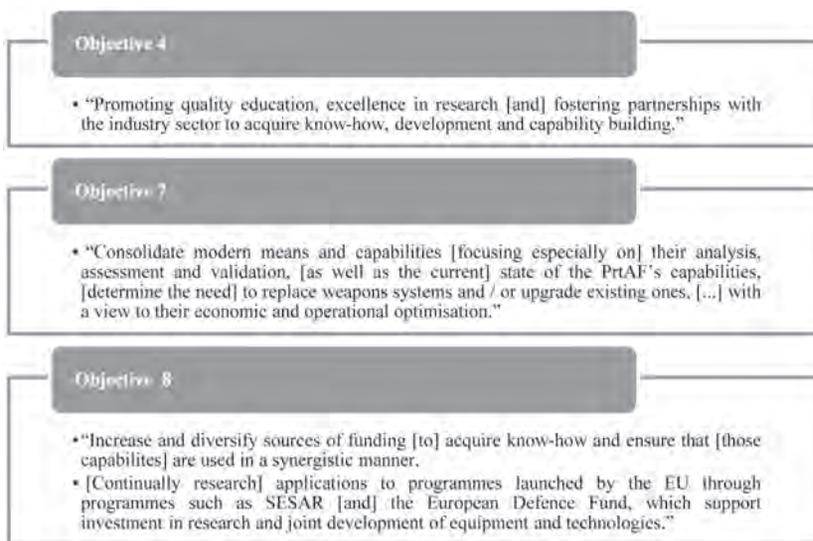


Figure 7 – Some objectives of the Strategic Planning Directive

Source: Strategic Planning Directive 2019-2022 (CEMFA, 2019a, pp. 12, 14-15).

Having described the *capability planning cycle* of the MoD in coordination with EMGFA and the PrtAF’s strategic and operational goals for 2019/2020, it is important to understand the **process** behind the **activities planning** cycle. As shown in Figure 8, that process begins with the vision of the CEMFA and the definition of strategic guidelines for Operations, People and the Organization (CEMFA, 2019a). The Planning Division (DIVPLAN) of the EMFA is responsible for proposing the strategic goals to the CEMFA and for defining the guidelines of the Annual Plan of Activities (APA) based on the instructions of the Planning Directive (CEMFA, 2008). The plan is operationalized by the PrtAF agencies / services that carry out the planned activities and manage the funds required to carry them out (CEMFA, 2008). The process results in a Budget Proposal, a Directive on Management Goals that defines the indicators for each Activity, which make it possible to monitor its execution, and the Annual Activity Report (CEMFA, 2008).

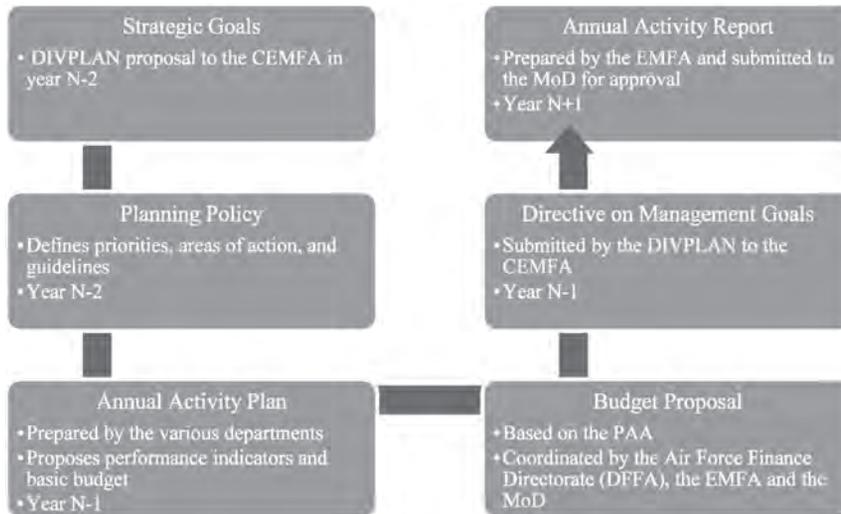
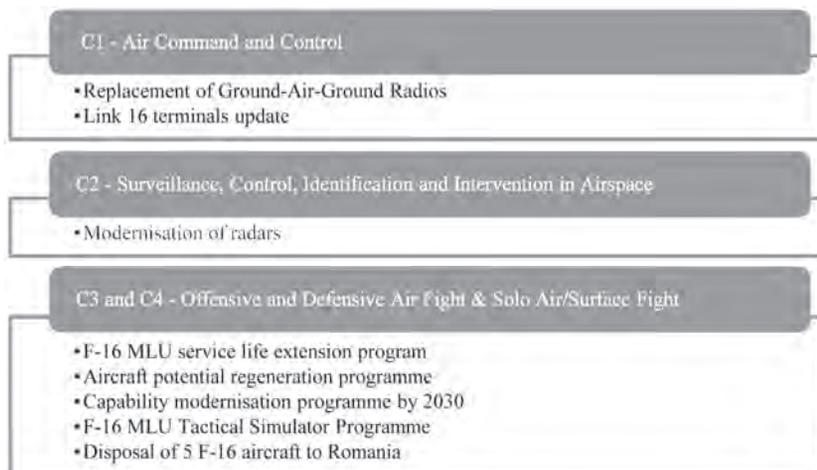


Figure 8 – Activity planning cycle process

Source: Adapted from CEMFA (2008).

The implementation of this *process* resulted in several projects for the 2019-2020 biennium, distributed by 12 capabilities (C) (Figure 9), two of which were supported by European funding programmes (C1 - Air Command and Control Capability; C6 - Strategic, Tactical and Special Airlift Capability). These two projects corresponded to 10% of the budget allocated by the LPM for 2019 (CEMFA, 2018; CEMFA, 2019a; CEMFA, 2019b). This is further proof of the importance of participating in capability funding programmes.



(Cont.)

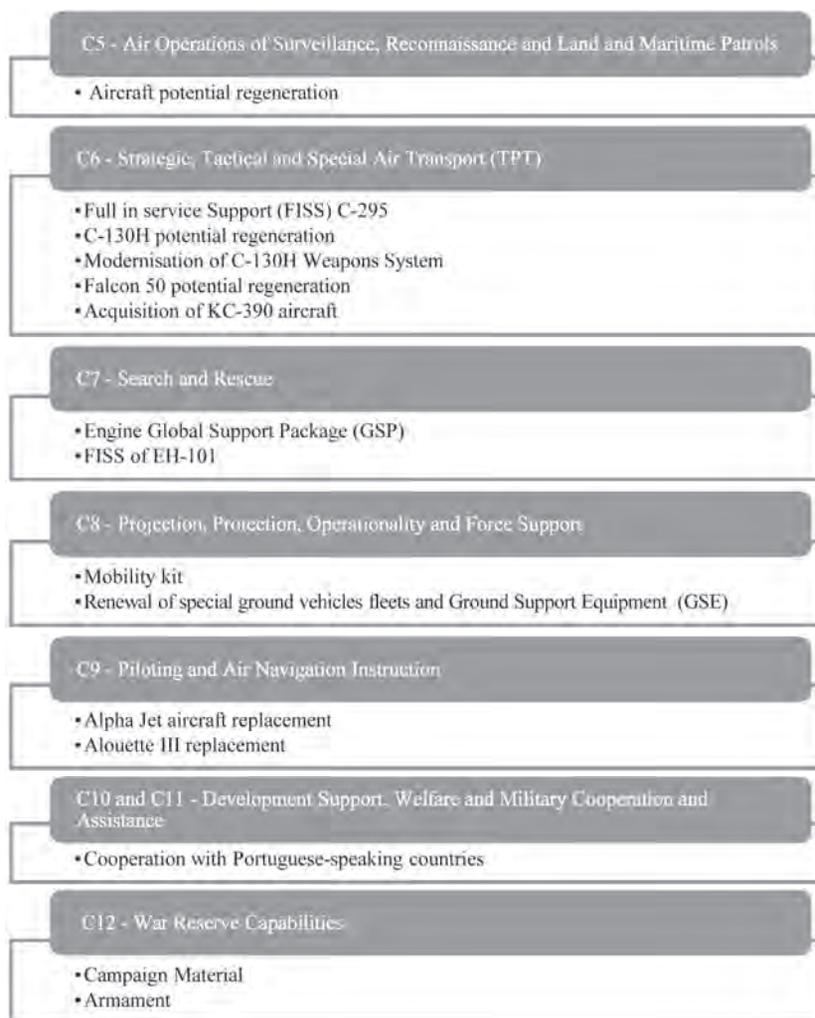


Figure 9 – Examples of projects distributed by 12 capabilities
 Source: Adapted from CEMFA (2018), CEMFA (2019a) and CEMFA (2019b).

2.2. Analysis model

Table 1 shows the analysis model that guided this investigation.

Table 1 – Analysis model

General Objectives	To assess if the PrtAF's procedures for applying to capability funding programmes can be optimised.				
Specific Objectives	Research Question	Can the PrtAF's procedures for applying to capability finding programmes be optimised?			
	Subsidiary Questions	Concepts	Dimensions	Indicators	Data collection techniques
<p>SO1 To analyse the procedures of counterpart defence agencies for applying to capability funding programmes.</p>	<p>SQ1 What are the procedures of counterpart defence agencies for applying to capability funding programmes?</p>	Funding programmes	Supranational defence programmes.	CapTech Projects; PADR; PESCO; EDIDP and future EDF	Literature review and semi-structured interviews
			Suprenational programmes by public and private organizations	Horizonte 2020;	
			National programmes	Potential of the future Horizon Europe	
			Impact of COVID-19	MoD call proposals of 2014	
		Military capabilities	Strategic objectives	Participation in specific programmes	
			Strategic objectives	Strengthening programmes	
			Strategic objectives	Directives for participation in funding programmes	
			Strategic objectives	R&D strategy linked to capability building	
			Strategic objectives	Iniciatives IDEIA and SEMENTE	
			Strategic objectives	Promoting cooperation with the BTID	
		Concept	Concept	Enhance dual use capabilities	
			Capability planning cycle	Broad or narrow sense	
Capability planning cycle	Capability planning cycle	Carried out by the MoD, GAPP-PESCO and DGRDN			
Capability planning cycle	Capability planning cycle	Carried out by the branches (PMO at ME)			

3. Methodology and method

This chapter describes the methodology and method that guided the investigation.

3.1. Methodology

The study used inductive reasoning methodology supported by a qualitative research strategy and a case study research design (Santos & Lima, 2019).

3.2. Method

3.2.1. Participants and procedure

Participants. The study sample consisted of 20 experts – 19 officers and one civilian (Table 2) –, who were interviewed during the exploratory (E) and pre-test (PT) phases, the “test” phase (T), and the validation / further analysis / reconfirmation phase.

Table 2 – List of interviewees

Function	Interviewed	E	PT	T			
				Area of expertise			
				EDA MDN EMGFA	PorAF	Army	Navy
Vice-Chairman of the Advisory Board of the Eurodefense Association-Portugal	Major-general (Reserve) Augusto Melo Correia			✓			
Director of the Research Centre of the Military University Institute (CIDIUM)	Commodore Ramalho Marreiros			✓			✓
Head of the Force Planning Division (RPF) of the Military Strategic Planning Division (DIPLAEM) of the Armed Forces General Staff (EMGFA)	Colonel Jorge Gonçalves			✓			
National Representative at NATO SEASPARROW Project Office	Commander Mendes Dias			✓			✓
Staff Officer, R&D and Finance Centre of the Navy General Staff (EMA)	Commander Lourenço da Piedade						✓
Professor of the Department of Science and Technology – Weapons and Electronics, Naval School	Commander Fidalgo Neves						✓
Former Representative of National Defence R&D in the Directorate-General for National Defence Resources (DGRDN)	Commander Amaral Arsénio			✓			
Deputy Air Force Logistics Commander (CLAFA)	Lieutenant Colonel Carlos Batalha			✓	✓		
Project Officer Land Systems and Technologies at EDA	Lieutenant Colonel Mário Martinho			✓			
Head of the Division of Analysis and Methods of the Operations Division (DIVOPS) of the Air Force General Staff (EMFA)	Lieutenant Colonel Alice Rodrigues	✓			✓		
Senior Project Manager at the Directorate-General for National Defence Resources (DGRDN)	Lieutenant Colonel Miguel Figueiredo			✓	✓		
Head of the Planning Division Plans Office (DIVPLAN) of the Air Force General Staff (EMFA)	Lieutenant Colonel Cabedal dos Santos	✓			✓		
Head of the Aircraft, Systems and Modernisation Bureau (RASM) of the Directorate of Engineering and Programs (DEP)	Lieutenant Colonel Carlos Bonito	✓			✓		

(Cont.)

Function	Interviewed	E	PT	T			
				Area of expertise			
				EDA MDN EMGFA	PorAF	Army	Navy
Head of the Operations Division (DIVOPS) of the Air Force General Staff (EMFA)	Lieutenant Colonel Abel Oliveira	✓					
R&D Project Manager at the Directorate-General for National Defence Resources (DGRDN)	Major Marco Pinto	✓	✓				
Head of the Strategic Planning Division of the Force Planning Division from the Army General Staff (EME) (in substitute)	Major Rui Cordeiro					✓	
Head of the Air Force Academy Research Centre (CIAFA)	Major Luis Félix				✓		
Head of the Department of Research and Development of the Air Force Academy (AFA)	Captain Tiago Oliveira	✓	✓				
Electro Avionics Engineer at the Aeronautical Design Office of the Directorate of Engineering and Programs (DEP)	Captain Francisco Machado				✓		
Director of the Centre for Research, Development and Innovation of the Military Academy (CINAMIL)	Professor José Borges					✓	

Procedure. A pre-test was carried out to validate the script of the semi-structured interviews. In this phase, the interviewees were contacted by telephone to obtain their consent to join the study, after which the respective interview scripts were sent by email. Once this initial feedback was processed, the potential interviewees were contacted (by telephone, email or videoconference) to present the topic and script of the semi-structured interview, to ask if they would be willing to be interviewed, and to guarantee the anonymity and confidentiality of their responses, which all participants waived. After obtaining their consent to participate in the study, the interviews were scheduled and carried out (in person, by email or videoconference). All participants were later asked to validate the answers cited in this study.

3.2.2. Data collection instruments

Four semi-structured interview scripts were prepared. The script delivered to the experts from the EMGFA, MoD and EDA was more comprehensive. The remaining three were tailored to each branch. The latter contained a group of common questions to allow for comparative analysis. The script prepared for the PrtAF included a set of knowledge centred questions that aimed to examine in more depth the PrtAF's internal procedures for applying to funding programmes.

3.2.3. Data processing technique

The content analysis of the semi-structured interviews followed a qualitative methodology based on the identification of *a priori* categories, similar to the one used by Fachada (2015).

4. Data presentation and discussion of results

This chapter analyses the collected data to provide an answer to the Subsidiary Questions (SQ) and the Research Question (RQ).

4.1. The procedures of counterpart defence agencies for applying to capability funding programmes

In its broadest sense, “counterpart” refers to the quality of being similar or alike by sharing certain characteristics (Dicionário Priberam, 2020). The counterparts analysed in this study are the Portuguese Navy (PN) and the Portuguese Army (PA), as well as the MoD and the EMGFA, whose procedures in this matter supersede and are applicable to the three branches.

4.1.1. MoD and EMGFA

Participating in funding programmes makes it possible to broaden the scope of projects or to redirect funds to build other capabilities (J.P. Marreiros, video conference interview, 5 May 2020; M.A. Figueiredo, email interview, 25 May 2020).

The steps listed in Figure 10 should be taken when planning a capability. One of the key steps is to define a strategy for developing that capability, that is, to understand if it is urgent to build it and if it can be acquired through a Commercial Off-The-Shelf (COTS) deal, a practice that has been, “the national procurement strategy for many years” (A.M. Correia, email interview, 2 June 2020), or, alternatively, through a “tailored solution” that could be developed nationally or in cooperation (M.A. Figueiredo, op. cit.).

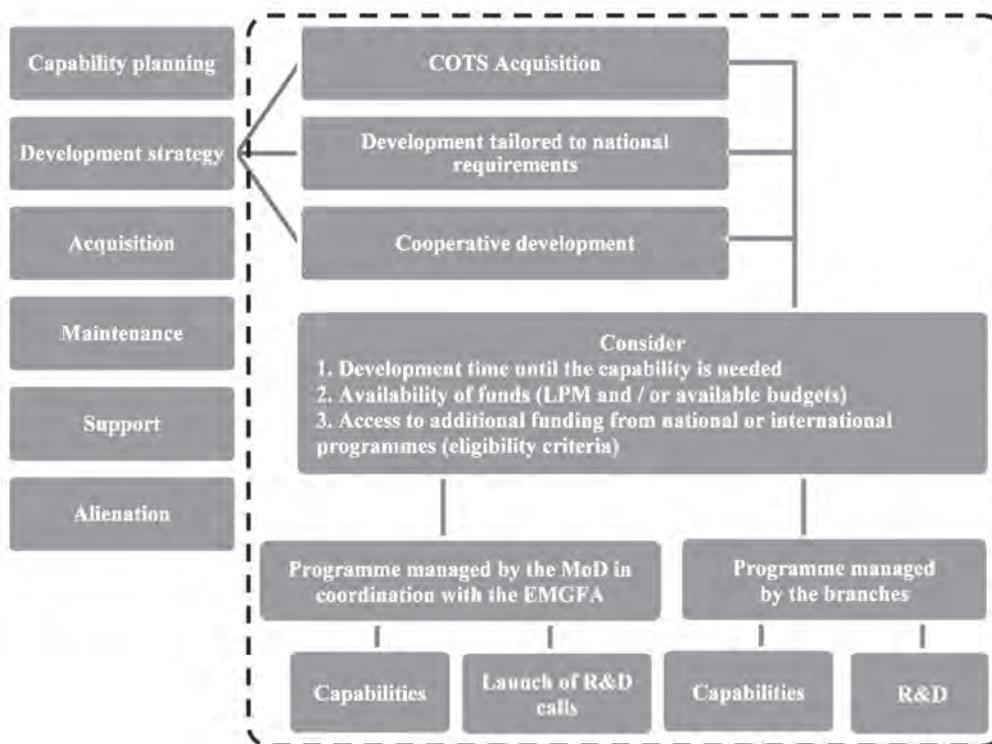


Figure 10 – Capability planning process
Source: Prepared from M.A. Figueiredo (op. cit.).

The “amount of funding involved” is an exclusionary criteria that determines which agency will conduct the programmes. The MoD manages projects that involve more significant grants (the case of PESCO, as defined in the “provisions of the CCP [Public Procurement Code]” (M.A. Figueiredo, *op. cit.*) and the cycle outlined in Figure 6.

On the other hand, the R&D programmes managed by the CDM – which contribute to capability building, as was the case of the 2014 call for proposals – are funded by the Central Services LPM (C.A. Batalha, video conference interview, 29 May 2020).

In the future, the “LPM funds will be invested in an R&D programme worth €2 million per year”. Therefore, it is necessary to reformulate the goals to be achieved by participating in cooperative capability building projects (M.A. Figueiredo, *op. cit.*).

The programmes managed by the branches are divided into those that (C.M. Bonito, telephone interview, 27 March 2020; L.F. Félix, email interview, 13 May 2020; M.A. Figueiredo, *op. cit.*; Figure 10):

- Fund capabilities (in the broad sense of the term) and rely on current budgets or are co-funded by the LPM (c.f. the cycle presented in Figure 6);
- R&D programmes, which are usually co-funded by their own budgets and may or may not contribute to capability building.

Having listed the different types funding programmes, the next section will analyse in further detail the programmes managed by the MoD because, according to A.M. Correia (*op. cit.*)

It is clear that there is a need for a national defence procurement strategy that focuses on European co-operation in the phases of harmonisation of operational and technical requirements, design, development, production and cooperative procurement through European cooperative projects, as this will enable economies of scale, reduce unit costs and increase interoperability, in addition to providing a unique opportunity for our Technology and Industry Defence Base (BTID) to participate in European co-operative projects from the early stages.

Portugal actively participates in ten PESCO projects (six from the first wave, one from the second wave and three from the third) (M.A. Figueiredo, *op. cit.*).

The Portuguese participation in the third wave of projects was managed “initially by the Group Monitoring the Participation in PESCO Projects (GAPP-PESCO) created in March 2019, [as a result] of the decision of the Portuguese Defence Minister to participate in three projects (and to lead two of them) in areas of undeniable interest to National Defence: the EU Cyber Academy and Innovation Hub (EU CAIH) and the Maritime Unmanned AntiSubmarine System (MUSAS)” (M.A. Figueiredo, *op. cit.*)

The applications to EDIDP programmes (2019 and 2020 calls for proposals) are assessed on a case-by-case basis by the DGRDN and the branches, in coordination with the EMGFA and the GAPP (J.F. Gonçalves, telephone interview, 11 July 2020). The “institutional support to national participation in these projects, which are coordinated by the DGPDN and managed by the ministry, aims to improve the organization of the 2020 calls based on the lessons learned from the 2019 call” (M.A. Figueiredo, *op. cit.*).

Furthermore, the future EDF has highlighted the importance of warning the managerial structures that the FED funds are available to support the development of Europe’s Technological and Industrial Defence Base (BTIDE) rather than national governments. Thus, complementary

resources such as the LPM are needed to acquire the products developed by these projects (L.F. Arsénio, interview, video conference, 20 May 2020; M.A. Figueiredo, op. cit.).

Moreover, a Council of Ministers Resolution (CMR) is currently being prepared to create

a model of governance for Cooperative Security and Defence projects within the EU that best serves the national interest, either within the EC or the FED. [A model supported by] the experience gained at GAPP-PESCO and [that can be extended], with some adaptations, to FED projects. [A] model [that] enhances the national participation in projects considered essential to the national economy, [as well as] ensure that Portugal heads the PESCO and EDF projects in which it participates. [The GAPP-PESCO is also responsible for] analysing, assessing and prioritising PESCO projects according to the priorities listed in the European Defence Agency's Capability Development Plan and the NATO Defence Planning Process, [and for] coordinating the activities related to the implementation of the FED, specifically, the process to assess if the BTID's EDF applications serve the interest of National Defence. (M.A. Figueiredo, op. cit.)

The creation of this office will:

- Allow the Ministry to define priorities based on “their operational relevance, the capacity of the national industry, and the availability of funding to support national co-financing” (M.A. Figueiredo, op. cit.);
- Improve the coordination between the branches and the DGRDN (M.M. Martinho, video conference interview, 11 June 2020). The latter should continue to facilitate these capability building programmes because it has a “comprehensive and balanced overview of all branches” (P.M. Cordeiro, op. cit.).

According to Correia (2020b), there will be a change in the

defence procurement paradigm and a new culture of national participation in European cooperative defence projects, from their early stages. These projects will be developed as the new mechanisms and instruments currently being prepared by the EU (CDP/2018, CARD, PESCO, EDF) are successfully implemented. Thus, the success of these mechanisms is crucial for this change to occur [and requires that the responsibilities of the GAPP-PESCO be defined and broadened].

Portugal's Space Strategy 2030 aims to create “a new structure (Working Group [Space Defence Programme] PRESDEF) [...] responsible for managing the AAFP's space capabilities [as this will] make the process of allocating the LPM funding more effectively and efficiently” (M.A. Figueiredo, op. cit.).

4.1.2. Portuguese Navy

The PN has participated in capability funding programmes managed by the MoD in coordination with the DGRDN (such as the PESCO MUSAS project, which Portugal headed; J.F. Neves, video conference interview, 15 May 2020), as well in programmes managed by the Navy General Staff (EMA), the Naval Research Centre (CINAV) and the Hydrographic Institute (IH) (P.M. Dias, video conference interview, 25 May 2020).

The latter are managed internally and allow the Navy “to participate in projects funded by capability development programmes and product research and development programmes that are aligned with the Navy's operational needs, especially during the requirements

identification phase and the final prototype testing phase” (J.C. Piedade, video conference interview, 20 May 2020).

Capability development projects are “centralised in the Navy General Staff, and their technical management is the responsibility of the staff of the units or services that proposed the project”, while R&D projects are managed by the “Hydrographic Institute and the Naval Research Centre” (J.C. Piedade, op. cit.)

In order to define a strategy for participating in these projects,

the Navy created the Navy Research, Development, Experimentation and Innovation Centre (IDEIA), which aims to leverage innovative and disruptive ideas that may be used for building capabilities, [as well as to] select and support ideas that align with the Navy’s Strategic Directive. (J.C. Piedade, op. cit.)

A “non-permanent committee to monitor” new trends and needs, who “meets every 3 months and whose members are the EMA, the IH, CINAV and the Cell for Operational Experimentation of Unmanned Vehicles” (J.C. Piedade, op. cit.)

In order to facilitate organization, the Navy divides

these projects into 3 areas: Marine Sciences (R&D projects carried out at the IH and CINAV); Military Capabilities (co-financed projects with funding percentages between 50-70%), and; Maritime and Naval Culture (J.C. Piedade, op. cit.)

This type of funding is of such importance that the PN is considering

creating a permanent Innovation Division in [its] General Staff [...] to align the Navy’s operational needs with the innovation programmes [to complement or replace the current system, i.e.] a single office staffed by one officer manages all the Navy’s applications. [Essentially, a Division that] combines the skills required to manage the programmes, which will be responsible for coordinating the applications for administrative purposes (the technical expertise is the responsibility of the service or unit that proposed the application), for intellectual property management and for accumulating experience in several programmes. (J.C. Piedade, op. cit.)

Another aspect worth mentioning is that projects that involve dual-use capabilities have a higher approval and acceptance rate (J.C. Piedade, op. cit.).

Thus, this new Division would function as a “supervising PMO operating within the EMA, which would have a centralised vision of all the projects and would be responsible for defining the doctrine and strategy, as well as for managing the selection of the most relevant and urgent projects” (P.M. Dias, op. cit.).

Another aspect worth mentioning is that

the EMA [is] responsible for issuing the R&D Directive that guides the various R&D projects that involve capability building, as the military investment projects proposed by the services should be assessed by the General Staff according to a set of criteria, which include stakeholders, planned activities, delivery time, budget, scope and risks, as well as to a portfolio analysis to find the ideal combination of projects that both maximises their strategic value (according to a set of predefined criteria that align with the military’s strategic documentation) and minimises the costs. (P.M. Dias, op. cit.)

4.1.3. Portuguese Army

The PA has participated in capability funding programmes and in R&D capability building programmes.

One of the PA's most relevant R&D financing programmes is the SEMENTE initiative managed by CINAMIL, the entity that processes the applications to this type of programme. This initiative enables the development of new applications and ideas in the field of CBRN, which proved extremely useful in the early stages of the COVID-19 outbreak (J.A. Borges, video conference interview, 5 June 2020). J.A. Borges (op. cit.) highlighted that the efforts to combat COVID-19 have highlighted the potential of dual-use capabilities. Therefore, participating in CBRN capability development programmes is especially important.

The PA has participated in and / or supported several capability funding programmes over recent years, including

projects within the framework of the EDA, which aim to strengthen Counter Improvised Explosive Devices (C-IED) and Chemical, Biological, Radiological and Nuclear (CBRN) capabilities in Operations, as well as in the PADR call for projects (2017-2019) (with three projects that involve capabilities under development for Force Protection and Soldier Combat Systems). (P.M. Cordeiro, email interview, 19 May 2020)

In addition to the Soldier Combat System programme, other examples of the development of future capabilities by the PA include “the development of uniforms, loading systems and protection systems, communications, the development of Battlefield Management System (BMS) and Dismounted Situational Awareness (DSA) software” (P.M. Cordeiro, op. cit.) and several Operational Budget Studies carried out by the EDA to demonstrate the technology (M.M. Martinho, op. cit.).

As analysed in the previous section, the PA's applications to funding programmes that involve significant funding are usually conducted by the DGRDN/MoD, the entity “responsible for liaising and coordinating the access to supplementary funding mechanisms” (J.A. Borges, op. cit.)

There are also internal programmes, which essentially aim to find “new solutions for meeting the operational requirements of the future battlefield, promoting financial synergies, linkages to the BTID and operational coherence” (P.M. Cordeiro, op. cit.). The AuxDefense project is a good example of the collaboration with the BTID. The project aims to design protection products with “advanced materials” that are lighter and perform better (J.A. Borges, op. cit.).

Finally, in the PA, all project opportunities are examined by the CEME in close collaboration with the CINAMIL “according to their relevance to the development of the military's ground capabilities” (J.A. Borges, op. cit.)

To facilitate this analysis, a biannual R&D planning cycle was outlined, which aims to clarify the directives for R&D capability building projects and determine the capability funding programmes in which the PA will participate (J.A. Borges, op. cit.).

4.1.4. Brief overview and answer to SQ1

The above analysis provided an answer to SQ1, *What are the procedures of counterpart defence agencies for applying to military capability funding programmes?* The analysis showed that the MoD, the EMGFA and the branches (PN and PA) have departments responsible for managing the applications to capability funding programmes. These departments analyse

and prioritise projects based on criteria defined by the Ministry (whether funds are available to co-finance the project, how the project contributes to bridge the gaps in military systems, its operational interest and if the capability has dual use potential, among other criteria).

This dual-use potential is one of the factors that both branches identified as having the greatest impact on the approval of a project, as it will broaden the scope of the project and optimise the return on the investment.

The answer to SQ1 for each counterpart is that, at the MoD, these departments are the DGRDN and the GAPP-PESCO. In the future, the GAPP-PESCO may be adapted and extended to FED projects, in coordination with the EDA's CDP planning cycle and with the NATO Defence Planning Process. This will allow for significant improvements in future processes. For example, the FED will integrate the lessons learned from the 2019 and 2020 calls for projects by EDIDP and PESCO, which will prove crucial when acquiring new capabilities, as participation in cooperative capability building programmes through COTS deals is expected to increase in light of the current situation.

The Ministry has also planned to allocate an annual funding of €2 million for cooperative R&D projects that involve capability building.

The MoD/EMGFA is currently discussing the creation of a department responsible for managing the AAFF's space capabilities.

Finally, the applications for capability funding programmes are managed by the General Staff, Research Centres, Laboratories and Institutes. The strategies for participating in the programmes are centralised and issued by the respective General Staffs, whereas their implementation and operation is decentralised.

Therefore, given the potential impact of R&D funding programmes on capability building, the PN is considering creating an Innovation Division that will identify capability needs and align them with the funding programmes available. The PN has also set up the IDEIA initiative to systematically identify opportunities and analyse projects. On the other hand, the PA strategy is defined by the General Staff, and its participation in funding programmes is usually managed by CINAMIL, although some projects are coordinated by the Army General Staff. The PA participates in projects within the framework of the EDA and in R&D projects that involve capability building, such as the AuxDefense project and the SEMENTE initiative funded by CINAMIL and implemented through CBRN-related projects, which have proved particularly useful in combating the COVID-19 pandemic.

Another procedure common to the two Branches is to outline and periodically review the strategies for participation in funding programmes. This practice is more consolidated in the PN (through the IDEIA initiative and the Strategic Directive).

Both branches agree that the key constraint in the participation in funding programmes is the difficulty in managing the applications due to a shortage of Human Resources (HR) and high turnover rates in these departments. Both the PN and the PA consider that continuity in these positions is crucial, as the staff must know all the details and processes associated with the various programmes available, in order to increase efficiency and optimise the coordination of the different stages of an application process.

All counterparts agree that participating in funding programmes will free up funds

for other uses. However, these programmes should be viewed as an opportunity and as a complementary form of funding because it is never certain if a project will be approved.

Finally, participating in programmes often requires the involvement of the BTID, therefore it is essential to establish a solid network of companies and universities whose skills may be relevant to defence and to establish consortia to participate in programmes.

4.2. The Air Force's participation in capability funding programmes.

4.2.1. Departments and processes

In the PrtAF, the DIVPLAN coordinates capability building based on the operational strategy defined by the Operations Division (DIVOPS) and prepares proposals to meet capability gaps which align with the branch's strategy. The DIVPLAN also acts as "liaison" or "privileged interlocutor" to the GAPP-PESCO, the DGPDN and the DGRDN in matters related to capability building. (C.A. Batalha, telephone interview, 10 July 2020; M.A. Figueiredo, op. cit.; P.S. Santos, video conference interview, 25 May 2020).

In addition to the activities of the DIVPLAN and the Resources Division (DIVREC), the Engineering and Programmes Department (DEP) – specifically the Aircraft, Systems and Modernisation Department (RASM) of the Programmes and Projects Office – is responsible for managing and monitoring the implementation of funding programmes in the PrtAF. The Weapons Systems Maintenance Department (DMSA) or the departments that proposed the application are responsible for the technical implementation (C.M. Bonito, op. cit.).

The CIAFA has also conducted R&D funding programmes "in areas of interest to the PrtAF which have been identified by the CIAFA, [which] do not necessarily correspond to capability building needs, [as they] mainly consist of research activities that are not expected to have operational results in the short-term" (L. F. Félix, op. cit.), but which may nevertheless "lead to the creation] of new capabilities for the SF and [contribute to] the sustainability of WS [Weapons Systems]" (Gouveia, 2019).

The FCT has also supported some R&D projects and PhD fellowships, albeit from a more academic perspective (T.M. Oliveira, op. cit.).

The PrtAF's internal project evaluation criteria

are not as well defined as those of the MoD, [as] the projects are not selected through a systematic analysis of needs vs. funding offers, [but] are often triggered by external proposals for collaboration that are usually circumstantial (people, acquaintances, needs) and thus may not address the most critical areas. (A.C. Rodrigues, email interview, 13 May 2020)

This stems from a lack of "medium / long term planning in terms of capability building, [which] enables the identification of areas that require innovation or development" (L.F. Félix, op. cit.), as well as a lack of "benchmarking [...] stakeholders, roles and responsibilities, in addition to a lack of alignment [and] a defined planning review cycle" (A.C. Rodrigues, op. cit.)

This stems from the lack of a department / office that systematically identifies opportunities (A.D. Oliveira, telephone interview, 27 March 2020; A.C. Rodrigues, telephone interview, 25 March 2020). Specifically, a department / office that would be responsible for conducting a detailed analysis of how the PrtAF could use this type of programme to finance the acquisition

or modernisation of its capabilities, which would have a slightly broader scope of action than the current system, in order to coordinate all applications to calls (A.C. Rodrigues, op. cit.; F.M. Machado, email interview, 17 July 2020).

Furthermore, A.C. Rodrigues (op. cit.) identified the need to set up “formal mechanisms of internal coordination, [...] periodic meetings with the EMFA (Division Heads [...] and project managers, for example), and biannual reports to the CEMFA”, as is common practice in civilian universities, which have “services that exclusively responsible for the projects’ administrative and financial management” (L.F. Félix, op. cit.).

Finally, the PrtAF has recently participated in several capability funding programmes, more specifically EDIDP and PESCO, and

will integrate an international consortium led by Belgium for the development of the European High Altitude Platform Station (HAPS) project [...] within in the framework of the 2019 call for projects by EDIDP. [Concurrently with PESCO] some of these projects could provide capabilities that the PrtAF needs, such as the European Secure Software Defined Radio (ESSOR) and the Strategic Command and Control (C2) System for [Common Security and Defence Policy] CSDP Missions and Operations. (M.A. Figueiredo, op. cit.)

C.A. Batalha (op. cit.) highlighted two of the European projects and sources of funding in which the PrtAF has successfully participated: the modernisation of the C-130H, Falcon 50 and Epsilon aircraft, which was carried out with funds from the SESAR programme and therefore reduced the need for funding from the LPM; “[...] the creation, in 2022, of a Multinational Helicopter Training Centre (MHTC) at the PrtAF’s Sintra facilities, which will allow the PrtAF to improve capabilities [such as] tactical training and develop doctrine through an investment in kind by the MoD and the PrtAF”.

For C.A. Batalha (op. cit.), one of the key factors for the success of the projects managed outside the PrtAF, and more specifically of the MHTC (EDA, 2020b), was the fact that the PrtAF personnel that triggered the projects were placed at the MoD and had excellent contact networks with the EDA, which allowed them to set up synergies and provide closer advice to policy makers.

4.2.2. Brief overview and answer to SQ2

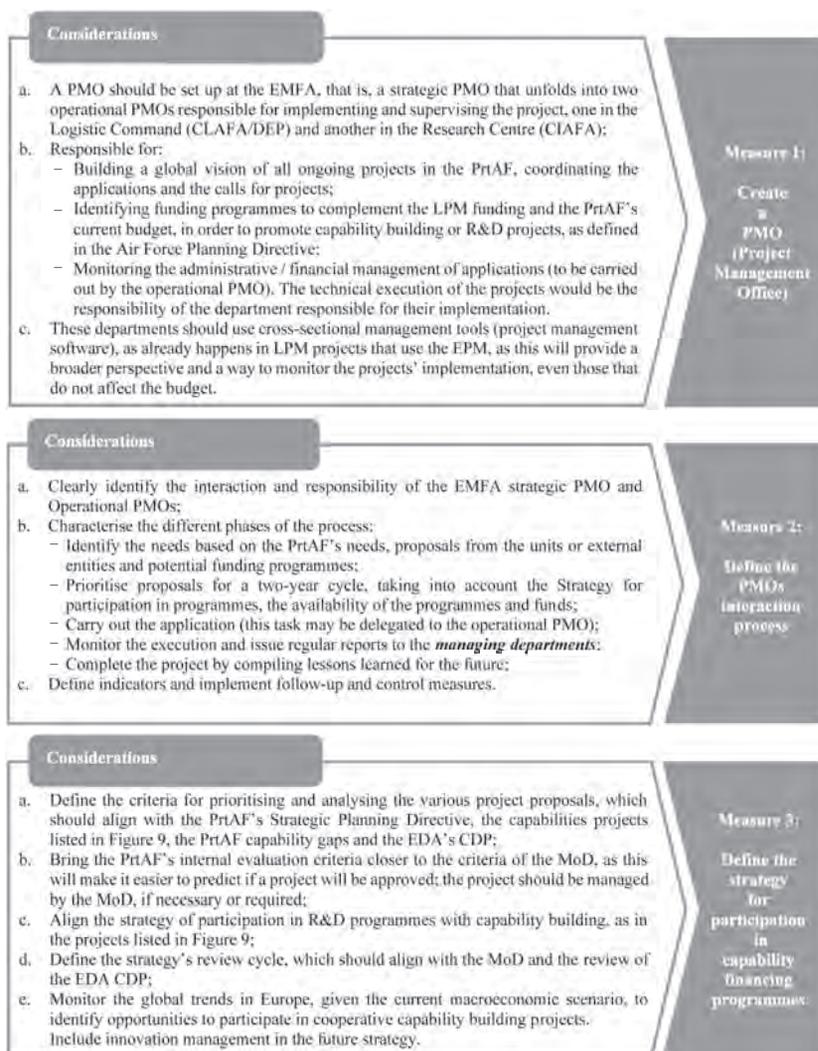
The above analysis provided an answer to SQ2, *What are the PrtAF’s procedures for applying to capability funding programmes?* The analysis showed that the Air Force has participated in programmes managed by the GAPP-PESCO, the DGPDN and the DGRDN, and that the DIVPLAN (in coordination with the DIVREC and DIVOPS) is the main point of contact with the MoD. In addition to this department responsible for liaising between the PrtAF and external agencies, the PrtAF has services that manage and monitor the administrative implementation of the programmes (the RASM of the Programmes and Projects Office of the DEP), and others that manage the technical implementation (the DMSA or the services that proposed the application). The CIAFA is responsible for conducting R&D funding programmes in areas of interest to the PrtAF.

With regards to specific programmes, the PrtAF has modernised the Falcon 50 and C-130H aircraft with co-financing from the SESAR programme and, in the near future, the participation in PESCO, EDIDP, as well as the EDA (through the creation of the MHTC to establish synergies and contact networks) will result in the acquisition of important capabilities.

These synergies were facilitated and enhanced by the fact that the PrtAF personnel involved are placed in decision-making bodies (DGRDN, EMGFA, EDA, among others). Finally, these programmes should not be taken for granted, but should be seen as an opportunity to free up funds for other projects, or as alternative ways of leveraging investments.

4.3. Opportunities for improving the participation in capability funding programmes and answer to the RQ

The above analysis provided an answer to the RQ, *Can the PrtAF's procedures for applying to capability funding programmes be optimised?* The findings revealed that they can, by implementing eight measures that correspond to eight considerations (Figure 11) and by implementing the capability funding process presented in Figure 12.



(Cont.)

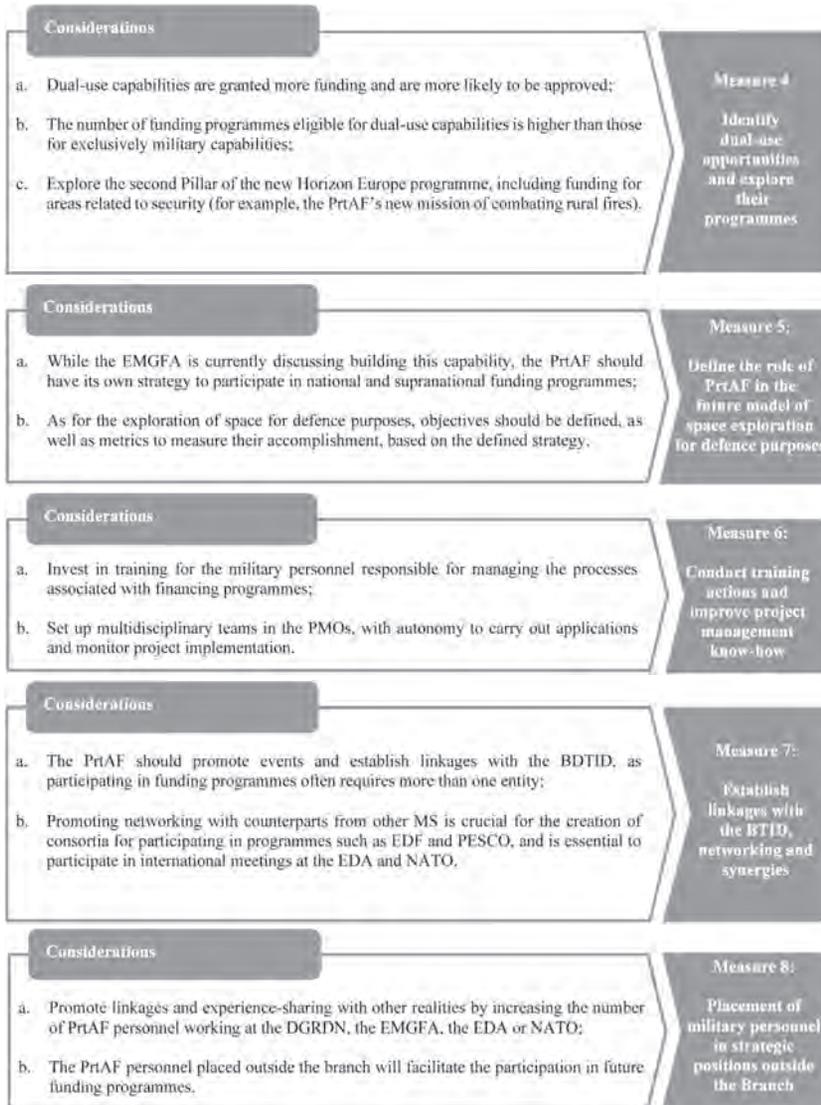


Figure 11 – Considerations and measures for optimising the PrtAF's procedures for applying to capability funding programmes

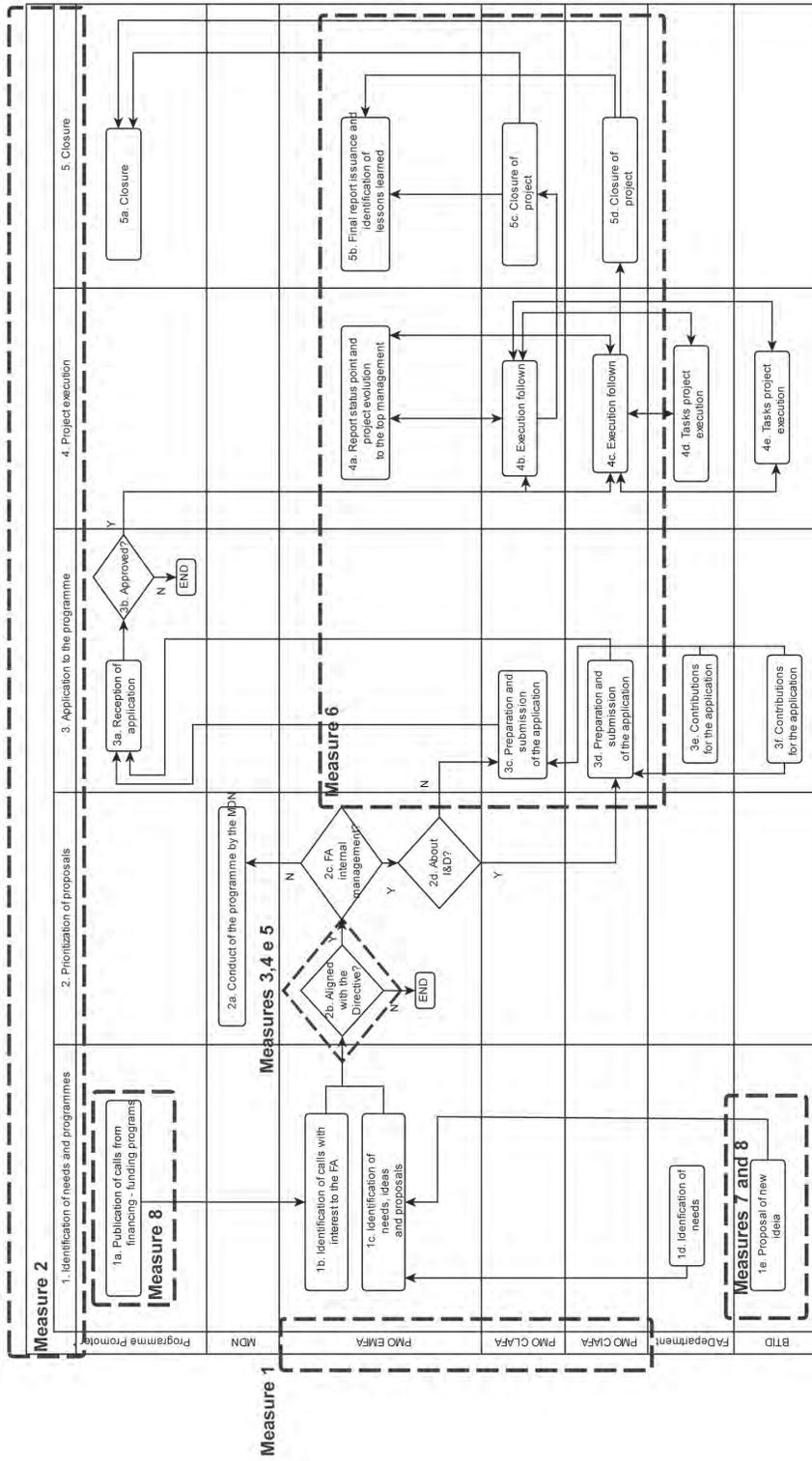


Figure 12 – The PrtAF’s capability funding process for specific programmes (and how they will be affected by the eight measures proposed in this investigation)

5. Conclusions

The emergence of asymmetric conflicts in Europe, compounded by the migration crisis and the emergence of nationalist and populist movements has, since 2015, led to growing concern with providing the European AAFP with new capabilities and technologies.

On the other hand, the high costs of the COVID-19 outbreak, which was officially declared a pandemic on 11 March 2020, resulted in an unprecedented global economic crisis and are expected to lead to a drop in the GDP of the euro zone of about 12% in 2020, which could have repercussions for the defence sector. Portugal will naturally be affected by this context.

Given the current macro-economic scenario, after several negotiations, the EC has managed to reach the consensus required to approve a set of packages that aim to bolster Europe's economic recovery. These measures include a boost to the multi-annual financing framework for 2021-2027 (€1.1 billion, of which €30 billion are earmarked for Portugal) and the creation of a temporary recovery instrument titled Next Generation EU (€750 billion), through which Portugal will receive €15 billion over a period of 10 years.

Thus, the programmes set up for defence have also had their funding increased. In early 2020, the future EDF and the Action Plan Military Mobility were expected to suffer significant cuts to their funding. However, the cuts were less than expected due to the need to stimulate the European defence industry and strengthen the EU's defence capabilities.

Furthermore, the capability procurement procedures have changed and the ME of the EU are increasingly resorting to capability building consortia, which are especially important in situations of severe economic constraints. On the other hand, the "Strategic vision for Portugal's economic and social recovery plan 2020-2030" acknowledges the importance of the AAFP capabilities in establishing Portugal as a mid-sized soft power within the context of geopolitical relations between Europe, the US, Ibero-America, North Africa, the Portuguese-speaking countries, the South Atlantic and Asia.

The PrtAF is naturally affected by this context. It has participated in capability financing programmes such as PESCO, SESAR, EDIDP and Portugal 2020, which have allowed it to free up funds for other uses, among other benefits.

Thus, this study aimed to analyse the PrtAF's procedures to fund military capabilities. The study was delimited in terms of time to 2014-2027; in terms of space, to the AAFP, with special focus on the PrtAF; in terms of content, to supranational capability funding programmes such as those provided by the EDA, the European Union (EU) and the European Commission (EC), and by the Ministry of National Defence (MoD), the Foundation for Science and Technology (FCT) and the future Space Defence Programme.

Therefore, the SO, *To analyse the participation of other defence counterparts in capability funding programmes*, and the corresponding RQ were answered by conducting a content analysis on semi-structured interviews with 12 experts from five counterpart institutions (EDA, MoD, EMGFA, PA and PN). The findings revealed that it is crucial to create a PMO because it would provide a broader perspective and centralise the information. The study also found that the values involved in the programmes is one of the criteria that distinguish projects managed by the Ministry from projects managed the branches.

The DGRDN, DGPDN and GAPP-PESCO are responsible for analysing the proposals of

the branches, in coordination with the EMGFA. In the near future, the responsibilities of GAPP-PESCO will be extended to include FED projects, in articulation with the EDA's CDP planning cycle and the NATO Defence Planning Process. Thus, the projects presented by the branches in response to calls from supranational programmes such as PESCO, EDIDP or the future EDF are ranked by priority by the DGRDN and GAPP-PESCO, according to predefined criteria. One such criteria is if the capability can be used in a dual use system. Another aspect that should be considered is that the EDF is geared towards supporting the European Defence Industry (EDTIB) rather than individual governments.

With regards to the branches, both the PN and the PA have their own strategies of participation in funding programmes, which are centralised and issued by their respective General Staffs, and implemented and operationalized by their respective services, Research Centres, Laboratories and Institutes. Another common aspect is that the programmes carried out by these two branches usually require co-financing from the LPM or each branch's budget, depending on the funds involved in the project.

The PN created the Navy's Research, Development, Experimentation and Innovation Centre (IDEIA) to analyse the ideas of the Navy services and of external entities and assess if they align with the Navy's Strategic Directives. In addition to actively participating in several PESCO projects (and heading the PESCO MUSAS project), the PN plans to set up a supervising PMO at the EMA and is discussing the creation of an Innovation Division with the required synergies and HR to manage all applications for funding programmes. While the PA has focused mainly on the funding programmes provided by the EDA, it also participates in Portugal 2020 programmes and has a good relationship with the BTID. One example of this is the AuxDefense programme, which resulted in several operational products that were eventually acquired by the Army and used on the battlefield. This AAFF branch has also implemented the SEMENTE initiative managed by CINAMIL, which enables the development of new applications and ideas in the field of CBRN that proved extremely useful in the early stages of the COVID-19 outbreak.

With regards to SO2 –*To analyse the PrtAF's procedures for applying to capability funding programmes* – and to the answer to SQ2 – *What are the PrtAF's procedures for applying to capability funding programmes?* –, based on the interviews conducted with 7 experts (officers), the Air Force has participated in programmes carried out by GAPP-PESCO, the DGPDN and the DGRDN. Furthermore, the DIVPLAN (in coordination with DIVREC and DIVOPS) is the main point of contact with the MoD. In addition to these three bodies, the following departments also manage financing programmes: the RASM of the Programmes and Projects Office of the DEP manages and monitors the administrative implementation of the programmes; the DMSA and the services that propose the applications manage the technical implementation; the CIAFA is responsible for conducting R&D funding programmes in areas of interest to the PrtAF.

The PrtAF has participated in successful programmes, such as PESCO, EDIDP and SESAR, through which it has financed the modernisation of Falcon 50 and C-130H aircraft. It has also participated in the creation of the MHTC within the EDA, which aims to foster synergies and networking. These programmes show that it is crucial to place PrtAF personnel in key

structures such as the DGRDN, the EMGFA and the EDA, among others, as these networks of contacts have proved essential to establish synergies and set up consortia to collaborate in the applications to these programmes.

Finally, there is a need to improve / optimise the knowledge on cooperative programmes, to create a department (the PMO) that has a broad, centralised vision, so it can align the needs of the SF to the available funding programmes, and to define a Strategic Directive regulating the participation in funding programmes, given that they are generally co-financed and that their approval is not guaranteed.

In light of the above, the study's general objective (GO) – *To assess if the PrtAF's procedures for applying to capability funding programmes can be optimised* – was achieved, and the RQ answered: it can be optimised by implementing the eight measures drawn from the considerations below, which can be operationalized as shown in Figure 12:

1. Creating a strategic Project Management Office (PMO) at the EMFA that will be responsible for identifying funding opportunities and aligning the needs of the SF with the operational programmes, as well as for providing guidance to the operational PMOs at CLAFADA/DEP and CIAFA, as well as for liaising with the DGRDN when the projects are managed by entities outside the PrtAF;
2. Implementing the PMO's operating process as proposed and defining the responsibilities and interaction(s) between the strategic PMO at the EMFA and the Operational PMOs (CLAFADA/DEP and CIAFA PMOs);
3. Defining the strategy to participate in capability funding programmes, aligning it with the needs of the PrtAF and the provisions of the Strategic Planning Directive, as this is crucial to identify both the selection and evaluation criteria used by the Ministry when assessing projects, which should also align with the EDA's CDP, and critical R&D areas linked to capacity building;
4. Identifying dual use opportunities, as there are more funding programmes that value this type of capability (as reflected in the second pillar of the new Horizon Europe Security programme);
5. Defining the role of the PrtAF in the future model of space exploration for defence purposes (this capability that is currently under discussion at the EMGFA, but the PrtAF should develop its own objectives and metrics so it can apply to any national or supranational programmes related to space and defence that may be set up in the future);
6. Provide training to the Human Resources responsible for managing the projects and creating multidisciplinary teams in both strategic and operational PMOs;
7. Establishing linkages and networking with the BTID through initiatives or events of interest to the PrtAF, to allow military personnel, companies and universities to share experiences and to facilitate the establishment of consortia for joint participation in programmes such as the EDF and PESCO;
8. Placing military personnel in strategic positions outside their branch of origin to optimise their influence and enhance the participation in funding programmes.

This study's main **contributions to knowledge** are that the PrtAF is now aware of empirical and scientifically validated evidence on how to maximise its participation in capability funding

programmes, and that the required measures will implement the provisions of the PrtAF's Strategic Directive, that is, the need to create a PMO, as well as to achieve the vision of policy makers and the proposal of the "Strategic vision for Portugal's economic and social recovery plan 2020-2030", which aims to revitalise the National Defence economy and build the Armed Forces' capabilities through cooperative projects to make Portugal a mid-sized soft power.

The study had **two limitations**, which were extraneous to the study and did not limit its contributions. The first is the fact that it has not been possible to contact other European counterparts of a similar size to the PrtAF to understand their procedures for participating in capability funding programmes, largely due to the COVID-19 pandemic, which has made this type of networking difficult. The second is that it was not possible to analyse programmes such as Horizon Europe in more detail, as the specific measures of these programmes are under review in light of the current macroeconomic and security context in Europe.

With regards to **future studies**, it would be relevant to analyse the new Horizon Europe programme in further detail, as this programme includes a significant amount of funding for dual use capabilities, to which the PrtAF can apply (for example, to fulfil its mission of combating rural fires). Furthermore, it would be useful to analyse other counterpart ME of similar size to Portugal, in order to determine their procedures to apply to supranational capability funding programmes.

This study's **practical recommendation** is that the EMFA implements the eight measures and the capability funding process proposed in this investigation.

References

- Air Force Staff. (2020). *Projetos cofinanciados*. [Co-financed projects] Retrieved from <https://projetos5.emfa.pt/>
- Bank of Portugal. (2020). *Economic Bulletin | March 2020*. ISSN (online) 2182-035x. Retrieved from https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/pdf-boletim/be_mar2020_e.pdf
- Barros, A. (2017, 02 May). *Investigação, desenvolvimento e inovação nas Forças Armadas*. [Research, development and innovation in the Armed Forces] Lisbon: Military University Institute
- Centre for Research, Development and Innovation of the Military Academy. (2017, November). *Newsletter*. Retrieved from https://academiamilitar.pt/images/site_images/Publicacoes/CINAMIL/Newsletter_CINAMIL_novembro_2017.pdf
- Chatham House (2020, 17 June). COVID-19 Strengthens the Case for EU Defence. [Online]. Retrieved from <https://www.chathamhouse.org/expert/comment/covid-19-strengthens-case-eu-defence>
- Chief of Staff of the Air Force. (2008, 30 September). *Decision No. 52/2008 CEMFA Annual Planning and Budget Cycle*. Alfragide: CEMFA.
- Chief of Staff of the Air Force. (2018, 15 October). *Annual Plan of Activities 2019* Alfragide: CEMFA
- Chief of Staff of the Air Force. (2019a, 17 June). *Directive No. 08/2019 CEMFA Air Force Strategic Planning 2019/2022* Alfragide: CEMFA
- Chief of Staff of the Air Force. (2019b, 05 December). *Annual Plan of Activities 2020*. Alfragide: CEMFA

- Correia, A. (2020a, 11 May). *COVID-19: Implicações para a Política Comum de Segurança e Defesa Europeia*. Retrieved from <https://www.eurodefense.pt/covid-19-implicacoes-para-a-politica-comum-de-seguranca-e-defesa-europeia/>
- Correia, A. (2020b, 5 June). *Transformation of Portuguese Defence Procurement Processes*. ISSN (online): 1617-7983. Retrieved from <http://esd.eu.newsmemory.com/?editionStart=European+Security+%26+Defence>
- Council of Ministers Resolution No. 19/2013 of 05 April (2013). *Conceito Estratégico de Defesa Nacional*. [Strategic Concept on National Defence] Diary of the Republic, 1st Series, 167, 1981-1995. Lisbon: Presidency of the Council of Ministers.
- Council of Ministers Resolution No. 139/2018 of 23 October (2018). *Establishes a group to monitor the implementation of the reforms to the system that manages the Air Force capabilities and defines the transitional model for a centralised command to manage the Air Force capabilities for combating forest fires*. Diary of the Republic, 1st Series, 139, 5059-5060. Lisbon: Presidency of the Council of Ministers.
- Cravinho, J. (2020a, 5 June). *Investment in the defence sector can make a major contribution to economic revival*. ISSN (online): 1617-7983. Retrieved from <http://esd.eu.newsmemory.com/?editionStart=European+Security+%26+Defence>
- Cravinho, J. (2020b, 6 July). *Communication by the Minister of National Defence João Gomes Cravinho at the conference “The strategic impact of Covid-19 on the international landscape”* Retrieved from https://www.defesa.gov.pt/pt/comunicacao/intervencoes/Lists/PDEFINTER_IntervencoesList/20200706_MDN_Intervencao-conferencia-AR-Impacto-global-Covid-19.pdf
- Decision No. 11400/2014 of 11 September (2014). *Ministry Directive on Military Defence Planning*. Diary of the Republic, 2nd Series, 175, 23656-23657. Lisbon: Ministry of National Defence.
- Decision No. 10963/2015 of 23 September (2015). *Authorization and delegation of responsibilities to the DGRDN for the management of R&D Projects for defence purposes*. Diary of the Republic, 2nd Series, 28307-28308. Lisbon: Ministry of National Defence.
- Decision No. 4101/2018 of 12 April (2018). *National Defence Directive on External Action*. Diary of the Republic, 2nd Series, 79, 11677-11679. Lisbon: Ministry of National Defence.
- Decision No. 2536/2020 of 24 February (2020). *Ministry Directive on Military Defence Planning*. Diary of the Republic, 2nd Series, 38, 36-41. Lisbon: Ministry of National Defence.
- Decision No. 3732/2020 of 26 March (2020). *Establishes the working group of the Space Defence Programme*. Diary of the Republic, 2nd Series, 61, 119-120. Lisbon: Ministry of National Defence.
- Decree-Law No. 55/2013 of 17 April (2013). *Reestruturação da Fundação para a Ciência e a Tecnologia*, I.P. Diary of the Republic, 1st Series, 75, 2257-2261. Lisbon: Council of Ministers.
- Decree-Law No. 187/2014 of 29 December (2014). *Approves the Organic Law on the Air Force*, I.P. Diary of the Republic, 1st Series, 187, 6413-6420. Lisbon: Ministry of National Defence.
- Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik. (2020, April). *Deterrence and Defense in Times of COVID-19 Europe’s Political Choices, DGAP Policy Brief*. Retrieved from https://dgap.org/sites/default/files/article_pdfs/dgap-policybrief-2020-09-en.pdf
- Dicionário Priberam. (2020). *Congénere – meaning* [Online]. Retrieved from <https://dicionario.priberam.org/cong%C3%A9nere>

- EuroDefense. (2019, 17 October). *Revitalização da Europa da Defesa, em mudança geopolítica acelerada, Uma Europa que protege, capacita e defende.* [Revitalising the European Defence in a context of accelerated geopolitical change – A Europe that protects, empowers and defends.] Retrieved from <https://www.eurodefense.pt/conferencia-revitalizacao-da-europa-da-defesa-revitalising-the-europe-of-defence/>
- European Defence Agency. (n.d.a). Coordinated Annual Review on Defence (CARD) [Online]. Retrieved from [https://www.eda.europa.eu/what-we-do/our-current-priorities/coordinated-annual-review-on-defence-\(card\)](https://www.eda.europa.eu/what-we-do/our-current-priorities/coordinated-annual-review-on-defence-(card))
- European Defence Agency. (n.d.b). *Generic Open Soldier System Reference Architecture (GOSSRA)* [PDF]. Retrieved from https://eda.europa.eu/docs/default-source/documents/padr-gossra-projectweb_v3.pdf
- European Defence Agency. (n.d.c). OSRA - Overarching Strategic Research Agenda and CapTech SRAs Harmonisation [PDF]. Retrieved from <https://eda.europa.eu/docs/default-source/brochures/eda-osra-brochure.pdf>
- European Defence Agency. (2018, 28 June). *Capability Development Plan* [PDF]. Retrieved from https://www.eda.europa.eu/docs/default-source/eda-factsheets/2018-06-28-factsheet_cdpb020b03fa4d264cfa776ff000087ef0f
- European Defence Agency. (2019a, November). *European Defence Matters* [PDF], 18, Retrieved from <https://www.eda.europa.eu/docs/default-source/eda-magazine/edm18-magazine>
- European Defence Agency. (2019b). Defence Data 2017-2018/key findings and analysis Doi: 10.2836/544142
- European Defence Agency. (2019c, 27 September). *EDA expands work on autonomous underwater vehicles.* Retrieved from <https://www.eda.europa.eu/info-hub/press-centre/latest-news/2019/09/27/eda-expands-work-on-autonomous-underwater-vehicles>
- European Defence Agency. (2020a, 23 March). *Annual Report 2019* [PDF], p. 32. Retrieved from <https://www.eda.europa.eu/docs/default-source/eda-annual-reports/eda-2019-annual-report>
- European Defence Agency. (2020b, July). *European Defence Matters* [PDF], 19. Retrieved from https://eda.europa.eu/docs/default-source/eda-magazine/edm19_web.pdf
- European Defence Agency. (2020c, 17 March). EDF: Opening new “Windows” for Defence support [Online]. Retrieved from [https://www.eda.europa.eu/webzine/issue18/cover-story/european-defence-fund-\(edf\)](https://www.eda.europa.eu/webzine/issue18/cover-story/european-defence-fund-(edf))
- European Commission. (n.d.a). *Horizonte Europa* [PDF]. Retrieved from https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/research_and_innovation/strategy_on_research_and_innovation_presentations/horizon_europe_pt_investir_para_moldar_o_nosso_futuro.pdf
- European Commission. (n.d.b). *Permanent Structured Cooperation (PESCO)'s projects – Overview* [PDF]. Retrieved from <https://www.consilium.europa.eu/media/41333/pesco-projects-12-nov-2019.pdf>
- European Commission. (n.d.c). *Pilot Projects and Preparatory Actions (PPPA)*. Retrieved from <https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/portal/screen/programmes/pppa>
- European Commission. (2016, 30 November) *Communication from the commission to the european parliament, the european council, the council, the european economic and social committee and the committee of the regions. COM(2016)950 final*, p. 19. Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:52016DC0950>

- European Commission. (2017). *Defending Europe: Improving Military Mobility in the European Union*. Retrieved from https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/2018-military_mobility_factsheet.pdf
- European Commission. (2018). *EU budget: Stepping up the EU's role as a security and defence provider*. Retrieved from https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_4121
- European Commission. (2019). *European defence industrial development programme: Information day*. Retrieved from https://ec.europa.eu/growth/content/european-defence-industrial-development-programme-information-day_en
- European Commission. (2020a). *Defence Industry and Space*. Retrieved from https://ec.europa.eu/info/departments/defence-industry-and-space_en
- European Commission. (2020b). *Orientations towards the first Strategic Plan for Horizon Europe*. Retrieved from https://ec.europa.eu/info/files/orientations-towards-first-strategic-plan-horizon-europe_en
- European Commission. (2020c, 27 May). *The EU budget powering the recovery plan for Europe*. Retrieved from https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:4524c01c-a0e6-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0003.02/DOC_1&format=PDF
- European Union. (2018a, 18 June). Regulation (EU) 2018/1092 of the European Parliament and of the Council of 18 July 2018. *Official Journal of the European Union*, 30-43.
- Fachada, C. P. A. (2015). *O Piloto Aviador Militar: Traços Disposicionais, Características Adaptativas e História de Vida* [The Military Pilot: Dispositional Traits, Adaptive Characteristics and Life Story] (PhD thesis in Psychology). Faculty of Psychology, University of Lisbon [FPUL], Lisbon.
- FitchRatings. (2020, 2 April). *Global Economic Outlook – Crisis Update: 2 April 2020 (Coronavirus Crisis Sparks Deep Global Recession)*. Retrieved from <https://www.fitchratings.com/research/sovereigns/global-economic-outlook-covid-19-crisis-update-april-2-2020-02-04-2020RR>
- Foundation for Science and Technology. (2020). *Sobre a FCT – Principais Linha de ação – Financiamento à ciência*. [About the FCT – Main Lines of Action – Financing Science] Retrieved from <https://www.fct.pt/linhasatividadefct.phtml.pt>
- General / Flag Officers Course (CPOG) 2019-2020 (2020). *Desafios Estratégicos Portugal no Pós-Covid-19*. [Portugal post-Covid-19 – Strategic Challenges] IUM Notebooks, 43. Lisbon: Military University Institute.
- Generic Open Soldier Systems Reference Architecture. (2020). *About GOSSRA*. Retrieved from <https://gossra.net/ueber/>
- Gouveia, A. R. G. (2019). *Estratégia integrada de I&D em contexto militar – na perspectiva da Força Aérea*. [Integrated R&D strategy in military contexts – The perspective of the Air Force] (Individual Research Work). Military University Institute [IUM], Lisbon. Retrieved from <https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/30053/1/TII%20CAP%20ANTÓNIO%20GOUVEIA.pdf>
- International Monetary Fund. (2020, April). *World Economic Outlook – Chapter 1 The Great LockDown*. Retrieved from <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/WEO/2020/April/English/text.ashx?la=en>
- Ministry of National Defence. (2019, 03 May) *Informação Defesa Nacional* [National Defence Information] [PDF]. Retrieved from <https://www.portugal.gov.pt/downloadficheiros/ficheiro.aspx?v=1d25d5ec-9aa4-4440-8cb7-e281e147972a>

- Naval School. (2018, 26 March). Plan of activities of the Naval Research Centre (CINAV) for 2019. Retrieved from https://escolanaval.marinha.pt/pt/investigacao_web/organizacao_web/Relatrios%20de%20Atividades/Plano_Atividades_CINAV_2019.pdf
- National Innovation Agency. (n.d.). *Horizonte 2020*. Retrieved from <https://www.gppq.fct.pt/h2020/h2020.php>
- OCEAN. (n.d.). *Project Overview* [PDF]. Retrieved from <https://ocean2020.eu/wp-content/uploads/2018/11/ocean2020-project-presentation.pdf>
- Organic Law No. 6/2014 of 09 January (2014). *First amendment to the Law on the Organization of the Armed Forces, approved by Organic Law No. 1-A/2009 of 7 July*. Diary of the Republic, 1st Series, 6, 4597-4611. Lisbon: President of the Assembly of the Republic
- Organic Law No. 2/2019 of 18 May (2018). Approves the military programming law and repeals Organic Law No. 7/2015, of 18 May. Diary of the Republic, 1st Series, 114, 2982-2985. Lisbon: President of the Assembly of the Republic
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2020, 7 July). *OECD Employment Outlook 2020: Worker Security and the COVID-19 Crisis (Summary)*, Paris: OECD Publishing. Retrieved from <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/76810020-en.pdf?expires=1594310493&id=id&accname=guest&checksum=933C7AE9C6161A2CF617633201B75EDE>
- Pinto, M. F. M. (2020, 17 January). Os projetos de I&D no âmbito da Defesa Nacional. [R&D projects for National Defence purposes] In: *Curso de Estado-Maior Conjunto 2019/2020*. Communication organized by the Military University Institute, Lisbon.
- Portuguese Government, (2020, 21 July). *Portugal com 45 mil milhões para transformar economia e sociedade em 10 anos*. Retrieved from <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/noticia?i=portugal-com-45-mil-milhoes-para-transformar-economia-e-sociedade-em-10-anos>
- Rodrigues, A. R. (2015). *Planeamento Militar por Capacidades – Uma Visão Político-Estratégica*. Lisbon: Diário de Bordo.
- Santos, L.A.B., & Lima, J.M.M. (Coord.) (2019). *Orientações metodológicas para a elaboração de trabalhos de investigação* (2nd edition, revised and updated). IUM Notebooks, 8. Lisbon: Military University Institute.
- SESAR. (2020). *Funding the SESAR Joint Undertaking*. Retrieved from <https://www.sesarju.eu/discover-sesar/funding>
- Silva, A. (2020, 5 July). Visão estratégica para o plano de recuperação económica e social de Portugal 2020-2030. [Strategic Vision for Portugal's economic and social recovery plan 2020-2030] Retrieved from https://static-storage.dnoticias.pt/www-assets.dnoticias.pt/documents/Plano_de_Recuperacao_Economica_e_Social_de_Portugal_2020_2030_5_julho.pdf
- Tielbuerger, D. (2020, 01 April). *Intervention SEDE – 19 February 2019*. Retrieved from https://www.eda.europa.eu/docs/default-source/speeches/2019-02-19_sede-committ ee_dirk-tielbuerger.pdf
- World Health Organization. (2020). *WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19 - 11 March 2020*. Retrieved from <https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid19---11-march-2020>

METODOLOGIA DE GESTÃO DE PROJETOS APLICADA À LEI DE PROGRAMAÇÃO MILITAR – REVISÃO DO MODELO DE ORGANIZAÇÃO¹

PROJECT MANAGEMENT METHODOLOGY APPLIED TO THE MILITARY PROGRAMMING LAW – REVIEW OF THE ORGANIZATIONAL MODEL

João Pedro C. dos Reis Bento

Major de Engenharia Militar
Mestre em Ciências Militares pela Academia Militar
Docente na área de estudo das crises e dos conflitos armados
Investigador Associado do Centro de Investigação e Desenvolvimento do Instituto Universitário Militar
1449-027 Lisboa
bento.jpcer@ium.pt

Pedro Manuel Carriço Pinheiro

Tenente-coronel de Administração Militar
Licenciado em Ciências Militares pela Academia Militar
Docente da Área de Ensino de Comportamento Humano e Administração de Recursos
Investigador Associado no Centro de Investigação e Desenvolvimento do IUM (1449-027 Lisboa)
pinheiro.pmc@ium.pt

Resumo

Atualmente as Forças Armadas, no âmbito da LPM, obtêm o armamento e equipamento que lhes permite cumprir as missões através de projetos. Estes projetos são uma maneira chave de criar valor nas Forças Armadas permitindo-lhes assegurar a edificação de capacidades militares, fulcrais para o cumprimento dos compromissos quer nacionais quer internacionais. Por este motivo importa identificar contributos para a revisão do modelo de estrutura organizacional associada à gestão de projetos. Para tal, recorreu-se a uma metodologia de raciocínio indutivo assente numa estratégia de investigação qualitativa substanciada num desenho de pesquisa comparativo. A pesquisa efetuada permitiu concluir que não existe uma estrutura única que sirva para qualquer organização, e que cada instituição deverá escolher a estrutura organizacional que lhe permita operar com o máximo desempenho. Assim, preconiza-se que, face às novas exigências do atual ambiente operacional, dinâmico e com ritmo acelerado, as Forças Armadas deverão robustecer a sua estrutura com a criação de Gabinetes de Gestão de Projetos, e que, quando o projeto supere um determinado patamar financeiro, quando se mostre especialmente complexo, ou seja considerado como prioritário pelo decisor estratégico, seja constituída uma equipa em que, pelo menos o gestor de projeto e desejavelmente os membros de equipa, sejam designados exclusivamente para desenvolverem o projeto.

Como citar este artigo: Bento, J. P. C. R., & Pinheiro, P. M. C. (2020). Metodologia de Gestão de Projetos Aplicada à Lei de Programação Militar – Revisão do Modelo de Organização. *Revista de Ciências Militares*, novembro, VIII(2), 421-451. Retirado de https://www.ium.pt/?page_id=5714

¹ Artigo adaptado a partir do trabalho de investigação individual realizado no âmbito do Curso de Estado-Maior Conjunto 2018/19, cuja defesa ocorreu em maio de 2019, no Instituto Universitário Militar. A versão integral encontra-se disponível nos Repositórios Científicos de Acesso Aberto em Portugal (RCAAP).

Palavras-chave: Capacidade militar, Estrutura organizacional, Projeto, Gestão de Projetos, Lei de Programação Militar, Gabinete de Gestão de Projetos.

Abstract

Currently, the Armed Forces procure the weapons and equipment they need to fulfill their missions through projects funded in the Military Programming Law. These projects are a key way of adding value to the military, as it is through them that the Armed Forces build the capabilities they need to fulfill their national and international commitments. Therefore, there is a need to identify aspects that can be improved in the organization's project management model. This study used an inductive reasoning methodology supported by a qualitative research strategy and a comparative research design. The findings revealed that there is no single structure that fits all organizations, and that each organization should choose the organizational structure that allows it to operate at peak performance. Given the new demands of today's dynamic, fast-paced operational environment, the Armed Forces should enhance this structure by creating Project Management Offices. Furthermore, when a project exceeds a certain budget, when it is especially complex, or when it is considered a priority by the strategic decision maker, the team's project manager (and, when possible, the team members) should work full-time on the project.

Keywords: *Capability, Organizational Structure, Project, Project Management, Portuguese Military Programming Law, Project Management Office.*

1. Introdução

A Diretiva Ministerial Orientadora do Ciclo de Planeamento de Defesa Militar, aprovada pelo Despacho n.º 4 do Ministério de Defesa Nacional (MDN), de 31 de janeiro de 2011, institui o Ciclo de Planeamento de Defesa Militar (CPDM), baseado em capacidades militares que permitem a definição e a edificação de um Sistema de Forças (SF) (MDN, 2014).

Nesta diretiva, o conceito de capacidade militar é entendido como sendo o conjunto de elementos funcionais “que se articulam de forma harmoniosa e complementar, que contribuem para a realização de um conjunto de tarefas operacionais ou efeito que é necessário atingir, englobando componentes de doutrina, organização, treino, material, liderança, pessoal, infraestruturas e interoperabilidade” (DOTMLPII). Acresce que, apenas se poderá considerar edificada a capacidade militar, se “forem garantidos e agregados todos os seus elementos funcionais” (MDN, 2014, p. 23657).

A necessidade de edificação e sustentação de capacidades imprescindíveis ao cumprimento das missões atribuídas às Forças Armadas (FFAA), decorre do planeamento de defesa militar, que se fundamenta na articulação entre o planeamento de forças, num racional de planeamento assente em capacidades militares, e o planeamento de recursos. Do seu ciclo de planeamento resulta a identificação das capacidades consideradas prioritárias num determinado período, bem como a disponibilização dos recursos necessários para, ao longo do ciclo de vida, garantir a sua edificação e sustentação. Esta priorização determinará que capacidades militares deverão ser desenvolvidas num determinado espaço temporal, delimitando os projetos que têm relevância para a Defesa Nacional por forma a serem

inscritos na Lei de Programação Militar (LPM) com vista ao seu financiamento (MDN, 2014).

A LPM-2019, aprovada pela Lei Orgânica n.º 2/2019, de 17 de junho, decorrente do processo de revisão desenvolvido com base no modelo de planeamento por capacidades da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), estabelece a programação do investimento público das FFAA em matéria de armamento e equipamento, com vista à modernização e operacionalização do SF, estruturada com base num planeamento para um período de três quadriênios, conforme disposto no seu art.º 14.º, que prevê a sua revisão no decurso do ano de 2022, para produzir efeitos em 2023 (Assembleia da República, 2019).

O Tribunal de Contas alerta que não é evidente a adoção do “modelo de planeamento por capacidades”, que seria suscetível de garantir maior transparência, uma vez que, “da sua escassa informação não resulta, no concreto, a articulação harmoniosa das várias componentes das capacidades e o seu contributo para concretizar os objetivos que as Forças Armadas devem garantir” (Tribunal de Contas, 2017, p. 52).

Atualmente a edificação das capacidades militares, quer na componente material, financiada pela LPM, quer noutras componentes, efetiva-se através da execução de projetos. Estes têm características e objetivos singulares, que requerem modelos de controlo de gestão próprios que possibilitem distinguir o estado de execução realizado e remanescente dos projetos. No entanto, a abordagem da Gestão de Projetos (GP), baseada em normas de referência, por falta de uma visão sistemática e holística “entre as operações, os procedimentos do código administrativo e a gestão financeira, só muito recentemente viu reconhecida a sua importância para as organizações” (Bright Partners, 2016, p. 3).

Por forma a operacionalizar a metodologia de GP, poderá ser considerada ela própria como uma capacidade que importa edificar *à priori* de ser utilizada no âmbito da edificação das capacidades militares decorrentes do Conceito Estratégico Militar e SF, no sentido em que os elementos funcionais, também por vezes designados vetores de desenvolvimento (VD), DOTMLPPI, apresentados na Figura 1, são também eles aplicáveis.



Figura 1 – Ciclo dinâmico de desenvolvimento de uma Capacidade militar

Fonte: Adaptado a partir de EME (2015).

No sentido de apoiar o planeamento, gestão, acompanhamento e controlo da execução dos projetos no âmbito da LPM, em outubro de 2010, o MDN determinou a expansão do sistema de informação aplicado à GP, *Microsoft Enterprise Project Management* (MS EPM), à Secretaria Geral do MDN, ao Estado-Maior General das Forças Armadas (EMGFA) e Ramos, o qual teve o seu início em abril de 2011 e se encontra atualmente em vigor (EME, 2015).

O presente artigo tem como objeto de estudo o VD Organização da capacidade de GP, no âmbito da LPM, implementado nas FFAA portuguesas e em congéneres internacionais (e.g., OTAN) atualmente, de forma a identificar possíveis ajustamentos tendentes à melhoria do modelo de organização vigente nas FFAA.

A delimitação desta investigação será materializada pelos domínios temporal, espacial e conceptual (Santos & Lima, 2016, p. 44).

Ao nível temporal, o estudo encontra-se delimitado ao estado atual da implementação da metodologia de GP no âmbito da LPM, de acordo com o estabelecido nas normas e documentos atualmente em vigor.

No que concerne ao domínio espacial, delimita-se este estudo à perspetiva da Direção Geral de Recursos de Defesa Nacional (DGRDN) do MDN, que tem responsabilidades diretas na GP, EMGFA e Ramos, por comparação com a *práxis* nesta matéria (uso da GP na edificação de Capacidades militares) desenvolvida por congéneres internacionais (e.g. OTAN).

Quanto ao conteúdo, a presente investigação irá centrar-se na implementação do VD Organização relativo à edificação da capacidade de GP no âmbito da LPM.

A investigação, de acordo com o tema proposto e segundo a delimitação definida, tem como objetivo geral (OG):

OG – Identificar contributos para a revisão do modelo de organização vigente nas FFAA, da capacidade de Gestão de Projetos, no âmbito da LPM.

Para se conseguir cumprir com o OG definido, definem-se três objetivos específicos (OE):

OE1 – Analisar a influência da estrutura organizacional na Gestão de Projetos.

OE2 – Analisar o modelo de implementação do VD Organização no âmbito da capacidade de Gestão de Projetos nas FFAA portuguesas.

OE3 – Analisar a estrutura organizacional no âmbito da Gestão de Projetos, em congéneres internacionais (e.g. OTAN).

Com vista a alcançar o OG definido, formula-se a seguinte Questão Central (QC):

QC – Quais os contributos necessários para a revisão do modelo organizacional da capacidade de Gestão de Projetos vigente nas FFAA, no âmbito da LPM?

2. Enquadramento teórico e concetual

O presente artigo, insere-se no domínio de investigação dos Elementos Complementares das Ciências Militares, mais concretamente nas subáreas de investigação de Organização e Apoio à Decisão da área das Ciências da Gestão em Contexto Militar (IUM, 2016a, p. 2).

No presente capítulo apresenta-se o estado da arte e conceitos estruturantes relativos à presente investigação e o modelo de análise seguido.

2.1. Estado da arte e conceitos estruturantes

No decorrer da fase exploratória, efetuou-se uma revisão preliminar de literatura, procurando identificar trabalhos que abordassem a vertente da estrutura organizacional no âmbito da GP. Efetuada esta busca, realizou-se uma entrevista exploratória a um especialista de GP do Exército, o Major Gil dos Santos, no sentido de melhor identificar a problemática em estudo. Esta entrevista permitiu, na fase exploratória, compreender sucintamente o processo de GP nas FFAA, mais especificamente no Exército.

Importa ainda referir a existência de diversos trabalhos de investigação e teses relativas a outras temáticas relacionadas com a GP, das quais se destacam os trabalhos de investigação de Dantas (2011) que relaciona a execução da LPM, quer na vertente física quer financeira, com o recurso à metodologia de GP, e Parcelas (2018) onde é focada a relação entre a gestão de informação e a GP nas FFAA. Ressalva-se igualmente a tese de Esperança (2015) que analisa a influência do seguimento das práticas recomendadas pelo *Project Management Body of Knowledge* (PMBOK) no sucesso da GP relativos aos sistemas de informação.

Decorrida a pesquisa a nível nacional, alargou-se o espectro da mesma a nível internacional, tendo-se verificado a existência de uma vasta literatura no âmbito da GP, da qual se destaca o manual de boas práticas no âmbito da GP (PMI, 2017), mais conhecido por “Guia PMBOK”.

Para melhor perceber a problemática em estudo, garantindo o rigor que um artigo de investigação implica, especificam-se de seguida os conceitos nucleares que servem de quadro de referência ao longo do estudo.

A **organização** diz respeito à forma de estrutura organizacional tradicional com estruturas hierárquicas de dependência (PMI, 2017, p. 43).

Um **Projeto** é um conjunto único de processos consistindo em atividades coordenadas e controladas com datas de início e de fim, desenvolvidas para alcançar um determinado objetivo. É uma realização única que envolve um certo grau de incerteza, com constrangimentos de custos, tempo e de especificações, destinada a criar mudança numa organização (PMI, 2017, p. 542).

O **Gestor de Projeto** é o elemento, designado pela organização, responsável pela gestão do projeto e lidera a equipa de projeto (PMI, 2017, p. 52).

A **autoridade** do gestor de projeto, entendida como o direito para aplicar recursos do projeto, tomar decisões, realizar aprovações, aceitar entregas e influenciar outras pessoas a realizar o trabalho do projeto. (PMI, 2017, p. 318).

Disponibilidade de recursos, percecionada como a possibilidade de acesso do gestor de projeto a um conjunto de atributos, tangíveis e intangíveis, imprescindíveis à realização do projeto, tais como recursos humanos e financeiros, material, equipamentos e tempo disponível (PMI, 2017, p. 313).

Autonomia, que corresponde à capacidade de tomar decisões livremente. Neste contexto, implica o conhecimento técnico, organizacional que legitima a iniciativa de forma interdependente (TGI Consultoria, 2012).

2.2. Modelo de análise

Este artigo é desenvolvido de acordo com o modelo apresentado no Quadro1.

Quadro 1 – Modelo de análise

Objetivo Geral	Identificar contributos para a revisão do modelo de organização vigente nas FFAA, da capacidade de Gestão de Projetos, no âmbito da LPM.				
Questão Central	Quais os contributos necessários para a revisão do modelo organizacional da capacidade de Gestão de Projetos vigente nas FFAA, no âmbito da LPM?				
Objetivos Específicos	Questões Derivadas	Conceitos	Dimensões	Indicadores	Técnicas de Recolha de Dados
OE1 Analisar a influência da estrutura organizacional na Gestão de Projetos	QD1 De que forma a estrutura organizacional influencia a Gestão de Projetos?	Tipologia de estrutura organizacional	Autoridade	Tipo de autoridade	Pesquisa Documental
			Recursos	Disponibilidade	
			Gestão do projeto	Autonomia	
OE2 Analisar o modelo de implementação do VD Organização no âmbito da capacidade de Gestão de Projetos nas FFAA portuguesas.	QD2 De que forma está implementado o VD Organização no âmbito da capacidade de Gestão de Projetos nas FFAA portuguesas?	Implementação da Estrutura organizacional	Autoridade	Tipo de autoridade	Pesquisa Documental Entrevistas semiestruturadas
			Recursos	Disponibilidade	
			Gestão do projeto	Autonomia	
OE3 Analisar a estrutura organizacional no âmbito da Gestão de Projetos, em congêneres internacionais (e.g. OTAN)	QD3 De que forma está definida a estrutura organizacional no âmbito da Gestão de Projetos em congêneres internacionais (e.g. OTAN)?	Definição da Estrutura organizacional	Autoridade	Tipo de autoridade	Pesquisa Documental Entrevistas semiestruturadas
			Recursos	Disponibilidade	
			Gestão do projeto	Autonomia	

3. Metodologia e método

Neste capítulo são descritos a metodologia e o método que norteiam esta investigação.

3.1. Metodologia

Na presente investigação seguiu-se uma metodologia de raciocínio indutivo, assente numa estratégia de investigação qualitativa, substanciada num desenho de pesquisa comparativo (Santos & Lima, 2016).

3.2. Método

Neste subcapítulo apresentam-se os participantes nas entrevistas, procedimento, instrumento de recolha de dados e tratamento desses mesmos dados.

3.2.1. Participantes e procedimento

A escolha dos participantes recaiu sobre entidades relevantes na área da GP que, pela sua experiência e conhecimento, se destacam sobre a temática em estudo. Para tal, assumiu-se como fulcral a realização de entrevistas semiestruturadas a militares e civis que integram ou que tenham integrado a estrutura organizacional de GP nas FFAA e de congêneres internacionais. Em termos de procedimento, foram realizadas nove entrevistas semiestruturadas, entre janeiro e março de 2019, oito das quais de forma presencial e uma por via eletrónica.

3.2.2. Instrumentos de recolha de dados

As técnicas de recolha de dados foram constituídas pela análise documental e entrevistas. Em relação à análise documental, esta baseou-se fundamentalmente em publicações de referência, investigações desenvolvidas anteriormente e em artigos redigidos por especialistas na matéria em estudo ou diretamente relacionados.

O recurso à técnica de entrevista procurou abordar o objeto de estudo de uma perspetiva interdisciplinar e complexa, alargando o campo de recolha da informação junto dos representantes das diversas entidades envolvidas na execução da LPM e a GP. A opção por uma entrevista semiestruturada permitiu conduzir as questões de forma aberta, procurando um equilíbrio entre a flexibilidade e o rigor excessivo.

3.2.3. Técnicas de tratamento de dados

No que se refere à análise das referidas entrevistas, esta foi efetuada de acordo com a metodologia proposta por Guerra (2011), compreendendo a transcrição das entrevistas, sua leitura, análise descritiva e interpretativa.

4. Apresentação de dados

4.1. A Gestão de Projetos e a estrutura organizacional

Este subcapítulo tem por objetivo definir o que se entende por estrutura organizacional, as suas diversas tipologias e as respetivas características associadas à GP. Para o efeito, e tomando como referência o PMBOK, identifica-se a influência que a estrutura organizacional adotada exerce na GP.

Os projetos assumem-se cada vez mais como um importante instrumento de mudança e desenvolvimento nas organizações, na medida em que estes são os principais responsáveis pela geração de vantagem competitiva no seio de uma organização. Deste modo, a GP tem vindo a assumir um papel preponderante na promoção da velocidade, robustez, consistência e excelência operacional na condução dos projetos (Bouer & Carvalho, 2005, p. 348; Zandhuis & Stellingwerf, 2013, p. 15).

Torna-se assim importante que as empresas/organizações escolham a estrutura organizacional correta para operar com máximo desempenho. A identificação do tipo de estrutura organizacional adequada resulta da análise de *tradeoffs* entre duas variáveis-chave. As variáveis são “as tipologias de estrutura organizacional disponíveis para implementação e a forma de como otimizá-las para uma determinada organização. Não existe uma estrutura única que sirva para qualquer organização” (PMI, 2017, p. 45).

4.1.1. Estrutura organizacional

Segundo o PMBOK as estruturas organizacionais podem assumir diversas formas e tipologias. São inúmeros os fatores que a organização considera para a definição da sua estrutura organizacional. A combinação do fator, seu valor e importância relativa, fornecem aos decisores da organização as informações imprescindíveis para inclusão na análise. De entre os fatores principais destacam-se o grau de alinhamento com os objetivos da organização, atribuição de responsabilidades e recursos, complexidade dos projetos e custos (PMI, 2017, p. 45).

Segundo Ebert & Griffin (2017, p. 215), é possível identificar quatro formas básicas de estrutura organizacional que refletem as tendências gerais seguidas pela maioria das organizações: (i) funcional, (ii) multidivisional, (iii) matricial, e (iv) internacional.

Numa estrutura funcional, uma organização possui departamentos ou divisões com base num objetivo específico. Este tipo de estrutura organizacional é eficaz para organizações de pequena e média dimensão, nas quais o desempenho de cada departamento depende da competência dos funcionários designados para concluir um projeto. A sua simplicidade permite que os executantes entendam as tarefas do projeto com linhas claras de comando por parte dos gestores. Por outro lado, uma das desvantagens deste tipo de estrutura organizacional é a restrição à coordenação e à comunicação entre departamentos, pois os funcionários concentram-se em tarefas específicas apenas dentro do seu departamento (Ebert & Griffin, 2017, p. 216). Um exemplo de estrutura funcional, em que as caixas a cinzento representam equipas envolvidas em atividades do projeto, é apresentado na Figura 2.

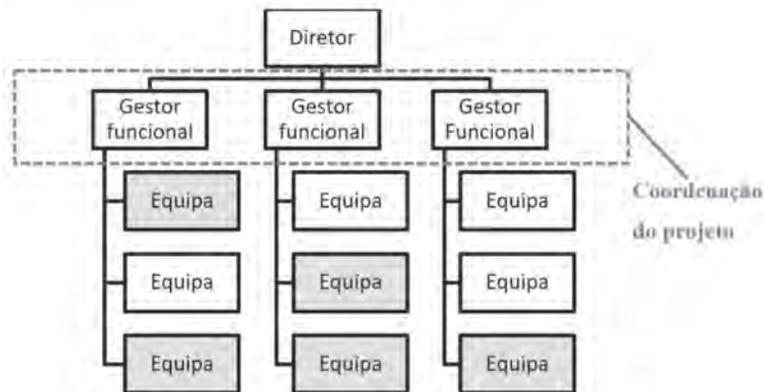


Figura 2 – Estrutura funcional

Fonte: Adaptado a partir de PMI (2013, p. 21).

Em organizações de maior dimensão, a coordenação é geralmente mais complexa entre os departamentos funcionais, devido ao número de funcionários e ao número de tarefas, obrigando a uma interação quer vertical, quer horizontal. Este tipo de estrutura organizacional é denominada de estrutura matricial (Ebert & Griffin, 2017, p. 217).

Segundo o PMI (2013), importa aqui distinguir três tipos distintos de correlação matricial, nomeadamente fraca, equilibrada e forte.

A estrutura matricial fraca possui características mais aproximadas da estrutura funcional. A função do gestor de projeto, realizada pelos membros da equipa, assemelha-se mais com a de um facilitador ou coordenador do que com a de um gestor de projeto propriamente dito. Neste tipo de estrutura, não é possível alocar os recursos de forma exclusiva aos projetos, uma vez que os membros fazem simultaneamente parte da equipa funcional e da equipa de projeto. Cada membro da equipa reporta ao seu gestor funcional. A Figura 3, representa este tipo de estrutura.

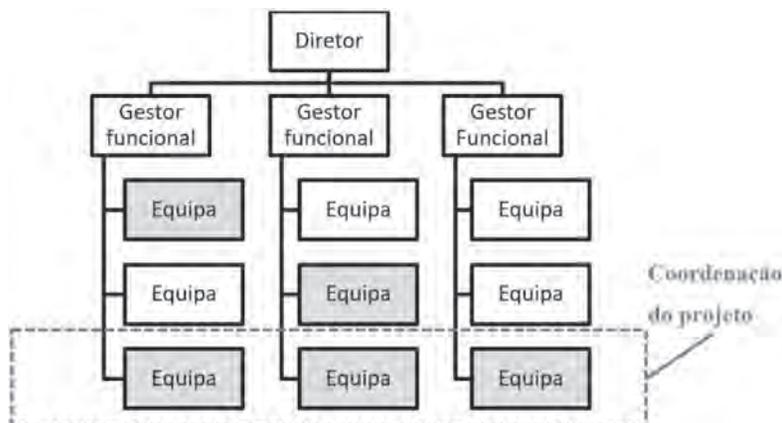


Figura 3 – Estrutura matricial fraca
 Fonte: Adaptado a partir de PMI (2013, p. 22).

Na estrutura matricial equilibrada há um gestor de projeto que não é o gestor funcional. Este gestor passa a trabalhar no projeto, porém os membros da equipa de projeto continuam sob a alçada dos gestores funcionais, contribuindo em tempo parcial para o projeto. Não obstante verificar-se em todas as estruturas matriciais, é nesta estrutura, em particular, que o conflito de dupla cadeia de comando mais se evidencia. Este tipo de estrutura é representado na Figura 4.

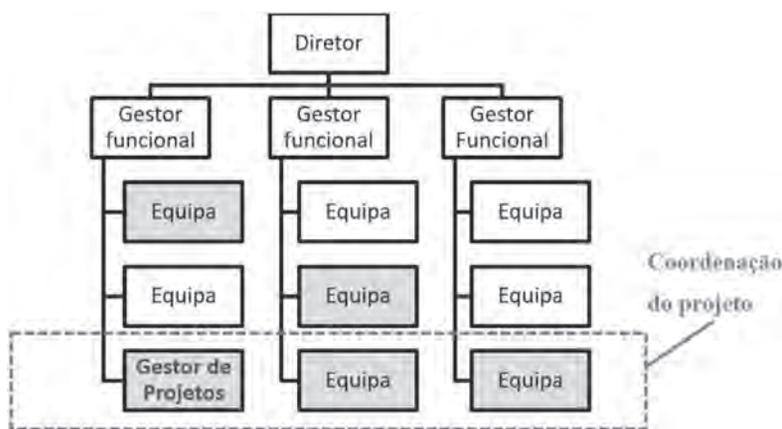


Figura 4 – Estrutura matricial equilibrada
 Fonte: Adaptado a partir de PMI (2013, p. 23).

Na estrutura matricial forte, representada na Figura 5, os gestores de projetos passam a desempenhar esse papel em exclusividade e cessam quaisquer outras funções adicionais. Por norma, é constituída uma área específica na qual se integram os gestores de projetos. A organização que adota esta estrutura releva que os recursos devem ser alocados prioritariamente aos projetos face às restantes atividades funcionais, significando assim atribuição de maior autoridade e grau de autonomia ao gestor de projeto. Exemplo desta autoridade está na orçamentação do projeto e na competência de alocar recursos.

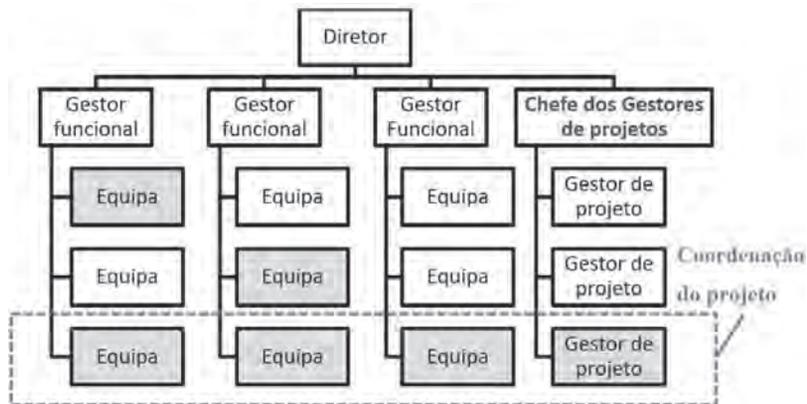


Figura 5 – Estrutura matricial forte
 Fonte: Adaptado a partir de PMI (2013, p. 23).

No extremo oposto do espectro à estrutura funcional, encontra-se a estrutura orientada a projetos. Esta estrutura compreende membros de equipa dedicados, e o gestor de projeto dispõe de autoridade e disponibilidade de recursos quase total.

Um exemplo de estrutura orientada a projetos, em que as caixas a cinzento representam equipas envolvidas em atividades do projeto, é apresentado na Figura 6.

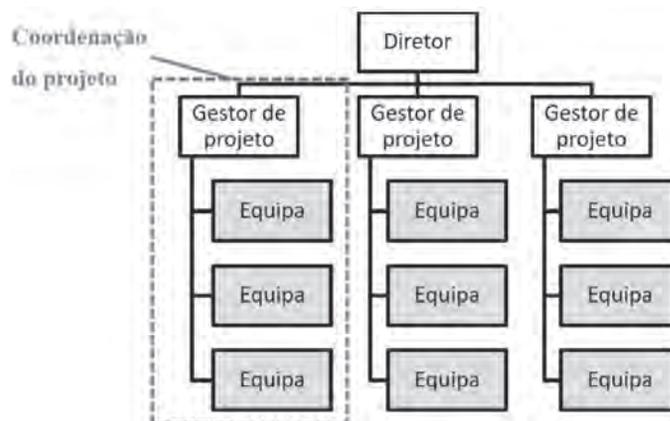


Figura 6 – Estrutura orientada a projetos
 Fonte: Adaptado a partir de PMI (2013, p. 24).

O Quadro 2 resume os vários tipos de estruturas organizacionais disponíveis e a sua influência nos projetos.

Quadro 2 – Influências das Estruturas Organizacionais nos Projetos

Tipos de estrutura organizacional	Características do projeto					
	Grupos de trabalho organizados por:	Autoridade do gestor de projeto	Papel do gestor de projeto	Disponibilidade de recursos	Quem gere o orçamento do projeto?	Pessoal administrativo de equipa de projeto
Orgânico ou simples	Flexível; pessoas trabalhando lado a lado	Pouca ou nenhuma	Em tempo parcial; pode ou não ser um papel designado, como coordenador	Pouca ou nenhuma	Proprietário ou operador	Pouco ou nenhum
Funcional (centralizado)	Trabalho realizado (ex.: engenharia, fabricação)	Pouca ou nenhuma	Em tempo parcial; pode ou não ter um papel designado, como coordenador	Pouca ou nenhuma	Gestor funcional	Em tempo parcial
Multidivisional (pode replicar funções para cada divisão com pouca centralização)	produto; processos de produção; portfólio; programa; região geográfica; tipo de cliente.	Pouca ou nenhuma	Em tempo parcial; pode ou não ter um papel designado, como coordenador	Pouca ou nenhuma	Gestor funcional	Em tempo parcial
Matriz – fraca	Função	Baixa	Em tempo parcial; feito como parte de outro trabalho e não uma função designada, como coordenador	Baixa	Gestor funcional	Em tempo parcial
Matriz – equilibrada	Função	Baixa a moderada	Em tempo parcial; incorporado nas funções como uma habilidade e pode não ser um papel designado, como coordenador	Baixa a moderada	Misto	Em tempo parcial
Matriz – forte	Por função, com gestor do projeto como uma função	Moderada a alta	Função designada em tempo integral	Moderada a alta	Gestor do projeto	Em tempo integral
Orientada a projetos (composta, híbrida)	Projeto	Alta a quase total	Função designada em tempo integral	Alta a quase total	Gestor do projeto	Em tempo integral
PMO	Mix de outros tipos	Alta a quase total	Função designada em tempo integral	Alta a quase total	Gestor do projeto	Em tempo integral

Fonte: Adaptado a partir de PMI (2017, p. 47).

4.1.2. Síntese conclusiva e resposta à QD1

Em síntese, as estruturas organizacionais podem assumir diversas formas e tipologias. Destas destacam-se as estruturas funcionais, matriciais e orientadas a projetos que apresentam diferenças no que concerne ao papel do gestor, e nos níveis deste em termos de autoridade, autonomia e disponibilidade de recursos.

Em resposta à QD1 conclui-se que não existe uma estrutura única que sirva para qualquer

organização, pelo que estas deverão selecionar e implementar a estrutura organizacional correta para operar com máximo desempenho.

4.2. A Gestão de Projetos nas Forças Armadas Portuguesas

Neste subcapítulo pretende-se, através de análise documental e análise de conteúdo das entrevistas aos especialistas militares e civis presentes em Portugal, analisar a forma como a estrutura organizacional de GP está implementada no MDN, EMGFA e nos respetivos Ramos.

4.2.1. Ministério da Defesa Nacional

O MDN, através da DGRDN, desempenha uma função crucial de coordenação e acompanhamento dos projetos no âmbito da LPM, essencialmente nos VD material e financeiro do desenvolvimento das capacidades militares, encontrando-se para isso dotado com uma capacidade de gestão e de apoio à decisão eficaz, abrangente, o que permite primar, assim, pelo rigor e pela racionalização dos recursos ao seu dispor.

A estrutura orgânica deste serviço central do MDN integra sete unidades orgânicas nucleares que constituem as Direções de Serviço, sendo a estrutura flexível composta por dezasseis Divisões e uma equipa multidisciplinar. Para as áreas de atividades cuja natureza, complexidade ou transversalidade, aconselhe o seu desenvolvimento por projetos, a organização interna da DGRDN obedece a um modelo de estrutura matricial (Conselho de Ministros, 2015).

O MDN, face aos desafios derivados do controlo da execução física e financeira da LPM, desde 2008 que procurou de forma coordenada incentivar o desenvolvimento e implementação de um modelo ou solução de gestão, baseado nas melhores práticas de GP e adaptado aos requisitos legais e culturais castrenses. Por determinação do MDN, todos os projetos no âmbito da LPM, quer no EMGFA quer nos Ramos das FFAA, são geridos através da ferramenta informática MS EPM, por forma a permitir a troca permanente, atualizada e segura de informação, entre as diversas entidades envolvidas, incluindo os gestores de projeto (Bright Partners, 2016).

A DGRDN integra uma equipa de monitorização e coordenação da gestão dos projetos no âmbito da LPM, constituída por três elementos, inserida na Divisão de Planeamento e Programação, que se liga diretamente ao EMGFA e aos três Ramos. Para além desta função, há um leque de projetos conjuntos cujos gestores de projeto pertencem à DGRDN e os membros designados da equipa de projeto são dos Ramos (J. Freitas, entrevista presencial, 08 de fevereiro de 2019).

4.2.2. Estado-Maior General das Forças Armadas

O EMGFA, à semelhança do que já é prática instituída nos Ramos e no MDN, utiliza a metodologia de GP suportada na ferramenta informática MS EPM, por forma a garantir um adequado planeamento e monitorização das atividades associadas à execução da LPM.

No que se refere à estrutura organizacional da capacidade de GP do EMGFA, constata-se a não existência de um *Project Management Office* (PMO) formalizado, encontrando-se para aprovação uma proposta para a criação da “Estrutura de Desenvolvimento da Capacidade de Gestão de Projeto” no EMGFA. Pretende-se que esta estrutura funcione como garante da consolidação, sustentação e evolução da capacidade de GP, conferindo-lhe a autoridade e respetivas responsabilidades associadas ao exercício desta função (CEMGFA, 2018).

Desde 2014, através do CFR Leston Pereira da RSTI/DIRCSI², são asseguradas as atribuições que caberiam a um PMO por forma a manter o processo de forma organizada, designadamente a utilização do sistema de informação MS EPM e o apoio aos gestores de projetos designados pelas entidades internas com projetos LPM sob a égide do EMGFA (M. Pereira, entrevista presencial, 01 de fevereiro de 2019).

No que concerne às nomeações dos gestores de projeto, por acordo tácito, estas têm sido efetuadas pelos Chefes das Direções e Divisões. Em grande maioria, estes gestores de projeto são oficiais das respetivas repartições a que pertencem, desempenhando esta função em acumulação. Para além disso, não são constituídas equipas de projeto, cabendo ao GP nomeado controlar a execução do processo na ferramenta MS EPM (M. Pereira, *op. cit.*).

No âmbito da reestruturação do EMGFA, no sentido de otimizar recursos e agilizar processos de planeamento e procedimentos de trabalho, foi determinado o estabelecimento de um “Departamento para a Inovação e Transformação, que promova a adoção de novos processos, ferramentas colaborativas e capacidades operacionais, e desenvolva entre outras iniciativas, a capacidade de GP” (EMGFA, 2018, p. 3).

A estrutura organizacional da capacidade de GP do EMGFA é considerada funcional (centralizada), visto que “os recursos estão organizados em departamentos. Os recursos alocados em cada departamento respondem a um único chefe. Além disso, cada área tem pessoas que compartilham de conhecimentos e habilidades similares” (M. Pereira, *op. cit.*).

4.2.3. Marinha Portuguesa

A capacidade de GP da Marinha, constitui-se como uma valência imperativa para garantir a ligação entre a fase da formulação estratégica e as fases de operacionalização e controlo (EMA, 2013, p. 1.2). Esta capacidade é mais abrangente que somente a GP e envolve as componentes apresentadas na Figura 7.

² Repartição de Sistemas e Tecnologias de Informação da Direção de Comunicações e Sistemas de Informação.

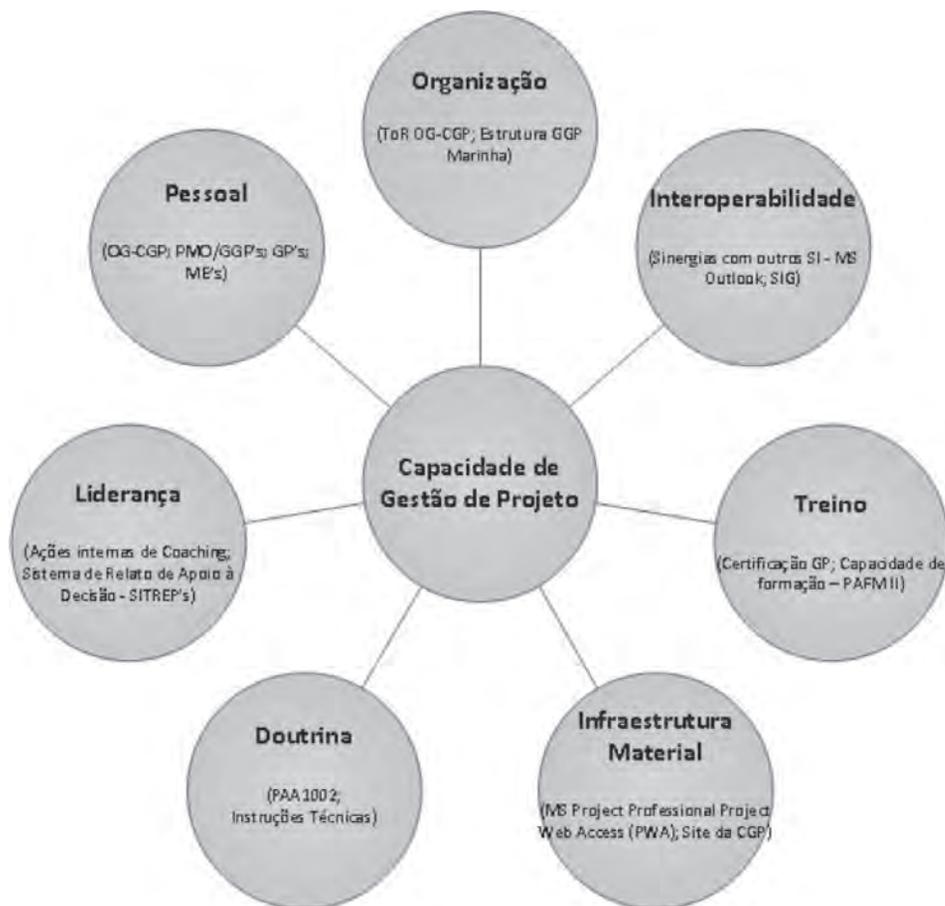


Figura 7 – Componentes dos VD da Capacidade de gestão de projetos na Marinha

Fonte: Disponível em Ascenso (2019).

A Marinha edificou a capacidade de GP, assente na aplicação MS EPM, com a finalidade de, inicialmente operacionalizar os processos no âmbito do planeamento, execução e controlo de projetos da LPM, acabando por alargar o âmbito de aplicação à gestão estratégica, gestão de atividades correntes de operação e manutenção, gestão de portfólios, criando como estrutura de apoio os gabinetes de gestão de projetos (GGP/PMO) (EMA, 2013, p. 1.1). Conforme se pode verificar na Figura 8, a GP contempla duas perspetivas, a da regulação e da exploração. O cargo de Diretor Executivo é desempenhado pelo Superintendente das Tecnologias de Informação que depende do Chefe de Estado-Maior da Armada. A gestão de topo contempla os PMO estratégicos inseridos no EMA. A estrutura é complementada com dez PMO de entidades supervisoras (Setores/Superintendências), e abaixo destas cada entidade executante responsável tem um PMO (Unidades/Direções) (C. Ascenso, entrevista presencial, 08 de março de 2019).

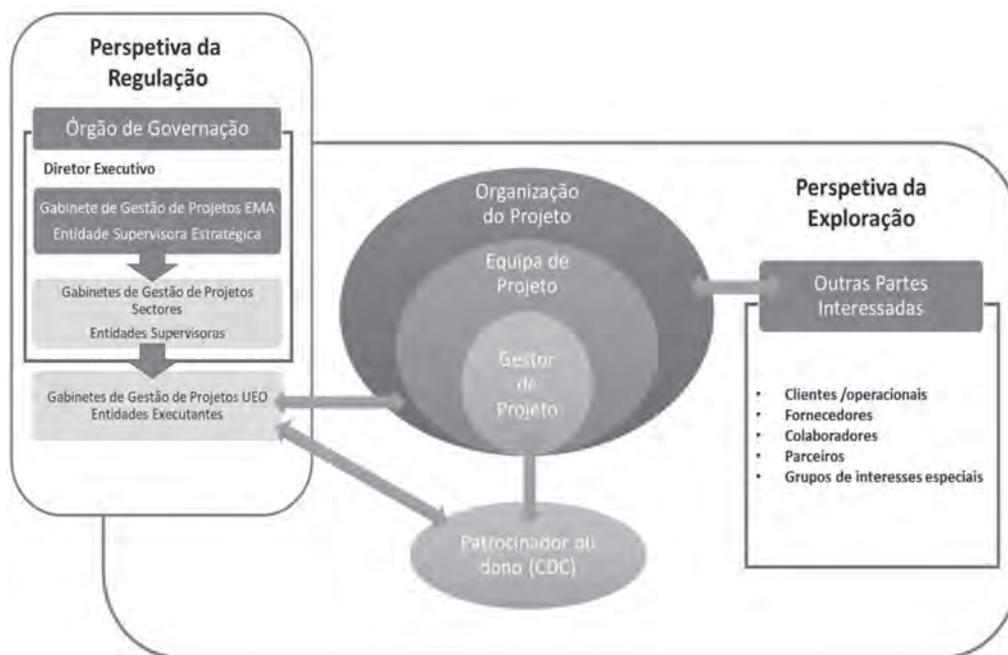


Figura 8 – Organização da capacidade de Gestão de Projetos da Marinha
 Fonte: Adaptado a partir de EMA (2013, p. 3.1).

Os PMO, tal como apresentado na Figura 9, inserem-se na estrutura hierárquica da organização e, no que diz respeito aos aspetos de regulação e consolidação da capacidade de GP, comportam-se como uma entidade única, de carácter funcional, ágil, eficaz e adaptável às circunstâncias, dedicada a essa disciplina.

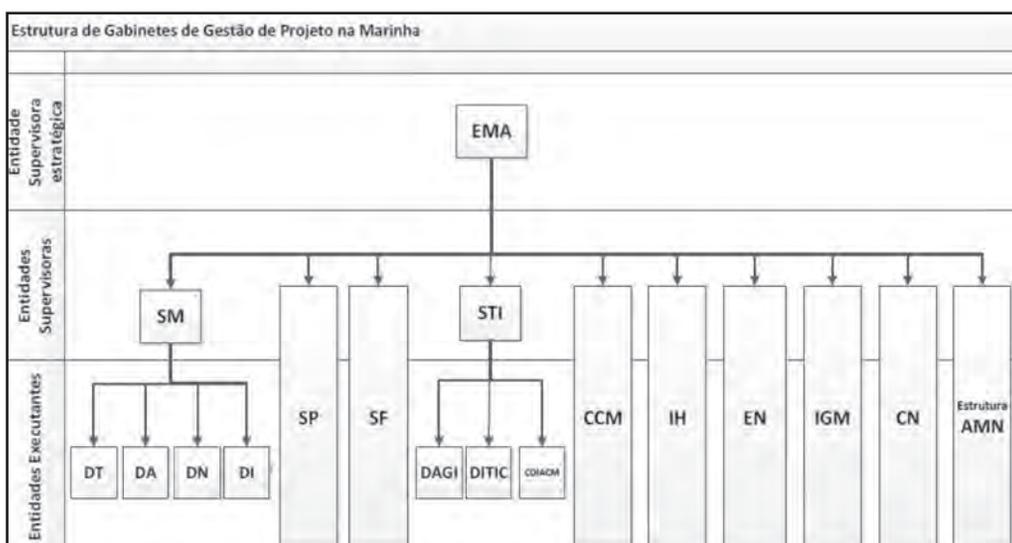


Figura 9 – Estrutura de Gabinetes de Gestão de Projeto (GGP/PMO) na Marinha
 Fonte: Disponível em Ascenso (2019).

Por norma, o gestor passa a trabalhar no projeto em acumulação, e os membros da equipa de projeto continuam abaixo dos gestores funcionais, trabalhando em tempo parcial no projeto. A Marinha, para projetos específicos³ adota uma estrutura em que estes elementos se encontram em exclusividade de funções (C. Ascenso, *op. cit.*).

4.2.4. Exército Português

A metodologia de GP tem uma ampla aplicação no planeamento execução e controlo das atividades do Exército, na implementação da estratégia, na edificação das capacidades, mas também no âmbito da operação e manutenção (EME, 2015, pp. 3-3).

A introdução da GP no Exército, leva a um maior comprometimento organizacional a todos os níveis, para que o planeamento, a execução e o controlo da GP seja uma realidade. Neste sentido a estrutura organizacional de GP preconizada corresponde com a do Ramo, facilitando deste modo a relação hierárquica e as atribuições à equipa de projeto, gestor de projeto, GGP/PMO e o órgão de governação, de acordo com a Figura 10 (EME, 2015, pp. 3-4).

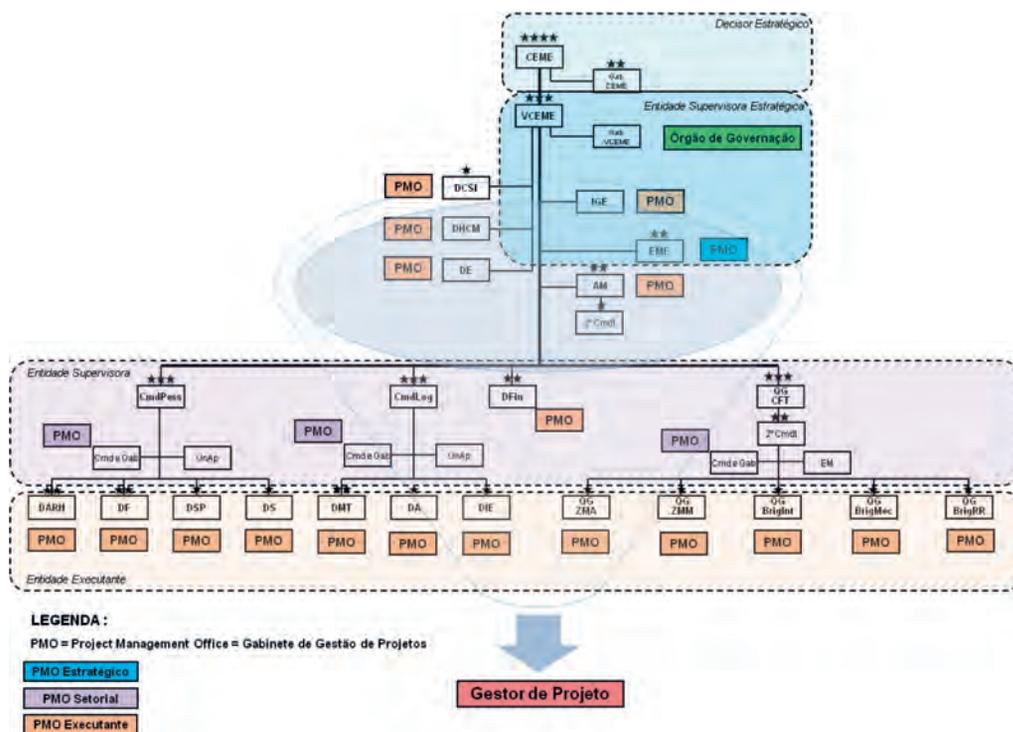


Figura 10 – Organização da capacidade de Gestão de Projetos no Exército
 Fonte: Disponível em EME (2015, pp. 3-5).

³ Modernização de meia-vida das fragatas - atualmente com 27 elementos em exclusividade a reduzir para 16; e o projeto da missão de acompanhamento de fabrico dos navios de patrulha oceânica com 4 elementos.

Com esta estrutura, o Exército pretende evitar estruturas paralelas e diferentes cadeias hierárquicas. Os recursos necessários, no que concerne aos PMO (estratégico, setoriais e executantes) em regime de acumulação de funções, não têm especial acréscimo de atribuições, no sentido em que estas já decorrem das estruturas existentes. No que diz respeito aos gestores de projeto e membros de equipa, estes terão um acréscimo de funções (EME, 2015, pp. 3-5).

O Exército considera a criação de PMO como essencial à materialização da GP. Aquando da implementação das Normas vigentes, não foram previstas quaisquer alterações de quadros orgânicos com o propósito de aumento de efetivos nas estruturas, que passaram a acumular também a função de PMO (EME, 2015, pp. 3-6).

Atualmente a capacidade de GP (e não de planeamento) reside essencialmente na Repartição de Comunicações e Sistemas de Informação (RCSI) da Divisão de Planeamento de Forças que funciona como um GGP/PMO. O planeamento é realizado pela Repartição de Capacidades em coordenação com a RCSI. Também se encontra em curso o processo de revisão das normas de GP onde se pretende simplificar a estrutura de nível informacional separando a Gestão Estratégica da GP do Exército (P. Santos, entrevista presencial, 15 de janeiro de 2019).

Assim, o Exército no que concerne a GP, adota uma estrutura matricial fraca. Segundo S. Sousa (entrevista presencial, 30 de janeiro de 2019) “considerando as fortes limitações de pessoal e financeiras, a estrutura serve os propósitos”.

A principal potencialidade desta estrutura consiste na proximidade do gestor de projeto ao utilizador final e ao conhecimento do que é a utilização final dos entregáveis do projeto. No entanto, esta organização dificulta que haja “visão de conjunto por parte dos gestores de projeto, tendo em conta que acumulam também outras funções, sendo que o facto do Exército não ter uma estrutura dedicada a estas questões, dificulta um pouco o trabalho” (S. Sousa, *op. cit.*).

4.2.5. Força Aérea Portuguesa

A Força Aérea Portuguesa (FAP) não dispõe, à data deste estudo, de normas ou regulamentação interna relativa à sua organização no âmbito da capacidade de GP (R. Veloso, entrevista presencial, 14 de março de 2019).

Contudo, na Divisão de Planeamento do Estado-Maior da Força Aérea (EMFA), a Repartição de Análise e Gestão de Programas constitui-se informalmente como PMO, no que concerne aos projetos inseridos no âmbito da LPM, executando a ligação entre os gestores de projeto e as entidades exteriores, nomeadamente com a DGRDN. Compete a esta Repartição, executar o reporte, ao MDN, do controlo relativamente à execução da LPM (R. Veloso, *op. cit.*).

Recentemente, a FAP, instituiu a figura de Gestor de Capacidade⁴, que agrega um portfólio de projetos, estando assim num nível organizacional acima dos gestores de projeto, assemelhando-se a um PMO supervisor setorial.

⁴ Um gestor por cada capacidade, ou seja 12 no total à data do estudo.

Ainda no que diz respeito a esta mesma estrutura, Veloso (*op. cit.*) refere que a Divisão de Planeamento do EMFA assume responsabilidades na qualidade de PMO, na medida em que cabe a este, de uma forma transversal, monitorizar e controlar a GP no âmbito do CPDM, pelo que se pode inferir que, à semelhança dos outros Ramos, este se constitui como PMO supervisor estratégico. Consequentemente, tomando em consideração o papel do Estado-Maior dos outros Ramos, pode inferir-se que o EMFA se constitui como o órgão de governação da FAP, respondendo perante o decisor estratégico, ou seja, perante o Chefe de Estado-Maior da Força Aérea (CEMFA).

Face ao referido anteriormente, deduziu-se a estrutura organizacional da capacidade de GP da FAP, materializada pela Figura 11.

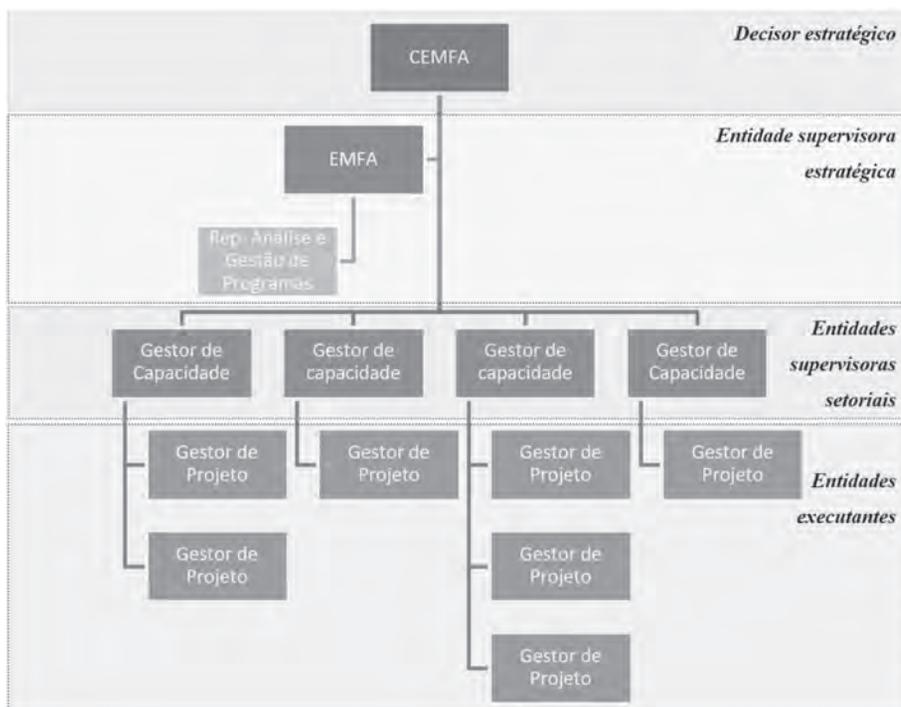


Figura 11 – Dedução da organização da capacidade de Gestão de Projetos da FAP

As funções de gestor de projeto, gestor de capacidades e PMO são desempenhadas em acumulação de funções (R. Veloso, *op. cit.*).

4.2.6. Síntese conclusiva e resposta à QD2

Em síntese, no MDN, EMGFA e nos Ramos é possível encontrar diferentes tipologias e estágios de desenvolvimento de implementação da estrutura organizacional da GP.

Assim, o EMGFA adota uma estrutura considerada funcional (centralizada), enquanto que a DGRDN e os Ramos, assumem por norma uma estrutura matricial fraca. Destaca-se também o elevado grau de desenvolvimento da metodologia de GP na Marinha, que

apresenta a particularidade de designar gestores de projeto e membros de equipa em exclusividade, quando a complexidade ou importância do projeto assim o exigem.

4.3. A Gestão de Projetos nas congéneres internacionais

Neste capítulo pretende-se, através de análise documental e análise de conteúdo de entrevistas aos especialistas militares presentes em agências internacionais, analisar a forma como a estrutura organizacional de GP está implementada no seio do *Allied Command Transformation* (ACT) da OTAN, e na *NATO Support and Procurement Agency* (NSPA).

4.3.1. OTAN

A moderna postura de defesa da OTAN baseia-se numa combinação eficaz de dois pilares fundamentais: sistemas e plataformas de armas de última geração e forças treinadas para trabalhar em conjunto de forma integrada. Como tal, investir nas capacidades certas é uma parte essencial do investimento na Defesa (NATO, 2018).

O documento que enquadra o Planeamento por Capacidades na OTAN, é o *NATO Defense Planning Process* (NDPP), que se resume num planeamento que visa harmonizar as atividades de planeamento de defesa nacionais e da Aliança, de modo a que esta disponha das forças e capacidades militares de que necessita para realizar todas as suas missões e tarefas, conseguindo cumprir o Nível de Ambição Militar da Aliança (NATO, 2018).

O *NATO Security Investment Programme* (NSIP) é o programa de investimento, com recurso a fundos comuns, a longo prazo da OTAN. Representa um dos três⁵ pilares de recursos da OTAN que, com base nos requisitos identificados pelo NDPP, se reúnem para fornecer as capacidades da OTAN (ACT NSIP Branch, 2014).

Os elementos essenciais do NSIP são referidos como *Capability Packages* e estes consistem em vários projetos. O número de projetos contidos num *Capability Package* pode variar de um, chamado de Projeto Independente⁶, para mais de 100 em que alguns requerem implementação mais complexa a nível multinacional ou em toda a OTAN. NSIP é simultaneamente um programa, e um ramo do ACT (ACT NSIP Branch, 2014).

A publicação OTAN *Bi-SC Directive 085-001, Capability Package, Edition 5* (2017) é o documento de referência a seguir no processo de edificação de capacidades recorrendo à GP, estabelecendo um conjunto de normas organizacionais e de elementos transversais a qualquer projeto (R. Mendes, entrevista presencial, 27 de fevereiro de 2019).

Após o trabalho inicial da equipa de investigação para estabelecer a necessidade de um novo *Capability Package*, a primeira parte formal do processo é chamada de “iniciação”, onde a necessidade de desenvolver um *Capability Package* é formalmente aceite pela *Capability Package Board* (CPB). Este processo estabelece os três principais participantes no processamento de um *Capability Package*: o *Mission Sponsor* (MISPO) responsável pela entrega e definição de requisitos e critérios para avaliar a Capacidade Operacional Inicial e a Capacidade Operacional Completa da capacidade, incluindo as datas de entrega exigidas; o *Capability Package Coordinator*

⁵ Os outros dois são recursos-humanos e, operação e manutenção.

⁶ *Stand Alone Project* na versão original.

(CAPCO), que atua como ponto único de contato para o desenvolvimento do *Capability Package*, estabelece e lidera a equipa de desenvolvimento do *Capability Package* e é responsável pelo desenvolvimento de uma proposta consolidada de recursos que identifique, ao longo do tempo, o investimento, o custo operacional e os requisitos de recursos humanos necessários para atender ao requisito; e o *Operational Coordinator* (OCO), oriundo do *Supreme Headquarters Allied Powers Europe* (SHAPE), que tem a responsabilidade, como representante do cliente e do utilizador final, de garantir que o que é entregue é adequado à finalidade e atende aos requisitos, numa perspetiva militar (ACT NSIP Branch, 2014). Assim, apresenta-se na figura 12, a dedução da estrutura organizacional dos intervenientes no processo de GP no seio do ACT.

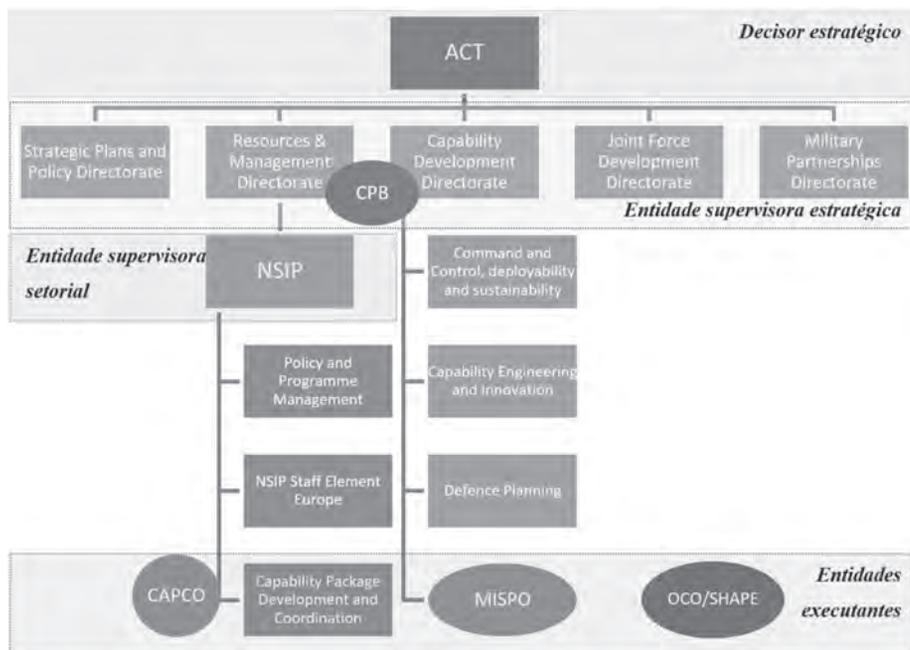


Figura 12 – Dedução da estrutura organizacional de GP na OTAN

Segundo R. Mendes (*op. cit.*), esta estrutura encontra-se em renovação por forma a contemplar, entre outras alterações, a introdução de um PMO na dependência do NSIP, no que concerne aos CAPCO gestores de projetos de infraestruturas.

4.3.2. NSPA

A NSPA tem uma estrutura organizacional de GP que assenta em duas vertentes, *Governance* e Operacional/Utilização. No *Headquarters* (HQ) encontra-se o *Project Management Working Group* (PMWG) responsável pela documentação que serve de base à implementação da GP na Agência. Na vertente operacionalização/utilização o PMO Estratégico considera-se ao nível do HQ, sendo que na NSPA não está definido como tal, ou seja, nos *Programmes* existe um PMO onde se encontra o *focal point* para os diferentes projetos, sendo que os projetos considerados

de Categoria A, denominação mais elevada tendo em conta a complexidade do projeto, são reportados ao PMO do HQ. Os restantes projetos são conduzidos exclusivamente ao nível dos *Programmes* (C. Pousa, entrevista por *email*, 05 de abril de 2019). A Figura 13 traduz a dependência dos vários níveis hierárquicos em face da categoria do projeto.



Figura 13 – Hierarquia e classificação de Projetos na NSPA

Fonte: Adaptado a partir de NSPA PMWG (2019).

O Quadro 3 detalha a organização típica e a documentação a elaborar consoante a categoria de projeto.

Quadro 3 – Categorias de projeto A/B/C: Documentação e organização típica

	Cat. A	Cat. B	Cat. C
Portfólio Manager	<i>Director</i>	<i>Programme Offices and Divisions (POD) Chief</i>	<i>POD Chief</i>
Diretor de Projeto	<i>POD chief or delegated senior manager</i>	<i>Branch Chief or delegated manager</i>	<i>Branch Chief or delegated manager</i>
Gestor de Projeto (baseado na experiência / qualificações)	<i>POD chief or delegated manager</i>	<i>Branch chief or delegated senior officer</i>	<i>Section Chief, Technical Officer or delegated Senior Technician</i>
Composição da Equipa de Projeto	Gestor de Projeto Perito(s) técnicos Logística Contratação pública Finanças IT (conforme necessário) Cliente (conforme aplicável)	Gestor de Projeto Perito(s) técnicos Logística Contratação pública Finanças IT (conforme necessário)	Gestor de Projeto Perito(s) técnicos Logística Contratação pública
Documentação <i>Project Mandate</i> <i>Project Management Plan</i> <i>Highlight Report</i> <i>Project Schedule</i> <i>Requirements Specification</i> <i>Exception Report</i> <i>End Project Report</i>	Obrigatório Obrigatório Obrigatório Obrigatório Obrigatório Quando solicitados Obrigatório	Obrigatório Obrigatório Obrigatório Obrigatório Obrigatório Quando solicitados Obrigatório	Obrigatório Quando solicitados Quando solicitados Obrigatório Quando solicitados Quando solicitados Obrigatório

Fonte: Adaptado a partir de NSPA PMWG (2019, pp. 19-20).

Contudo, realça-se o facto de que a NSPA não é a agência financiadora do orçamento para o projeto pois este pertence ao cliente (nação membro), ou seja, a abordagem ao nível das Forças Armadas quanto à categorização dos projetos, pode e deve ser diferente, onde o reporte à estrutura superior é habitualmente obrigatória, independentemente do valor do mesmo.

Segundo C. Pousa (*op. cit.*), decorrente daquilo que é a prática, a NSPA utiliza uma estrutura organizacional tendencialmente matriz forte para projetos de Cat. A e Cat. B e matriz equilibrada para projetos de Cat. C.

Realça também que a autoridade do gestor de projeto é elevada em todas as diferentes categorias de projeto, sendo que se mantém a comunicação/decisão da estrutura superior da organização de GP ao *Board and Corporate*, sempre que esta seja necessária (C. Pousa, *op. cit.*).

4.3.3. Síntese conclusiva e resposta à QD3

Em síntese, a edificação de capacidades da OTAN, através do NSIP, e com recurso à GP, apresenta uma estrutura organizacional complexa e com diversos intervenientes, que se considera de índole matricial fraca. Derivada desta alta complexidade, esta estrutura encontra-se em renovação por forma a contemplar, entre outras alterações, a introdução de um PMO, que se ligue com os gestores de projetos.

A NSPA, por outro lado, sendo uma organização altamente especializada, adota tendencialmente uma matriz organizacional forte, com a particularidade de que esta agência apresenta estrutura adaptável e flexível, consoante a classificação dos projetos.

Neste capítulo, decorrente da análise dos dados recolhidos, pretende-se efetuar a discussão dos resultados e assim identificar um conjunto de contributos, respondendo desta forma à QC.

4.4. Análise das entrevistas

Analisada a teoria decorrente do PMBOK, e detalhada a situação no que concerne à estrutura organizacional da GP nas FFAA e em entidades estrangeiras de referência, importa agora analisar o que os especialistas consideram ser o mais indicado verificar-se nas FFAA, tendo por fundamento um conjunto de indicadores, que servirão de base para os contributos que se pretendem elencar. Assim, no Quadro 4, apresentam-se as ideias-chave dos especialistas entrevistados.

Quadro 4 – Ideias-chave dos especialistas para os indicadores

Indicador	Ideias-Chave
Autoridade e autonomia	Autonomia elevada quer administrativa quer financeira, porque aliada a esta autonomia será conferido algum grau de autoridade, fundamental quando se estão a edificar capacidades conjuntas. Autoridade financeira não lhe deverá ser atribuída, tendo em conta que a LPM é uma lei plurianual, com teto orçamental previamente definido que não competirá ao gestor de projeto modificar; A autoridade do gestor de projeto deverá cingir-se à escolha e coordenação da equipa e à condução técnica do projeto; A autonomia deverá ser aplicada em todo o ciclo de vida do projeto, no entanto deverá sempre reportar ao PMO ou sponsor.
Disponibilidade de recursos (gestor)	Recursos Humanos (incluindo vertente jurídica e financeira); Recursos informáticos (sistemas de informação); Recursos financeiros para a consecução do projeto
Papel do gestor	Em tempo integral (é apontada como a situação adequada face à complexidade dos projetos no âmbito da LPM, no entanto é descrita como longe de ser concretizável face à escassez de recursos).
Disponibilidade de recursos (equipa de projeto)	Os mesmos que para o Gestor de projetos, embora numa escala mais reduzida;
Competências da Equipa	Domínio do conhecimento e competências técnicas sobre o projeto; Formação em GP; Saber trabalhar em equipa.

Daqui resulta a indicação de que, segundo estes especialistas, no que concerne à autoridade e autonomia do gestor de projeto nas FFAA, há duas visões distintas. Por um lado, há quem defenda, nos órgãos mais elevados, que o gestor de projeto deverá ter autoridade alta a quase total, enquanto que os especialistas dos Ramos defendem que esta deverá ser baixa a moderada, e nula no que diz respeito à questão financeira.

Quanto à disponibilidade de recursos é considerado que esta deverá ser moderada a alta, quer para o gestor de projeto quer para os seus membros de equipa.

No que diz respeito ao papel do gestor de projeto, há a convicção de que esta deveria ser uma função desempenhada em tempo integral. No entanto, também é identificado que, apesar de desejável que assim fosse, a atual, e pouco conjuntural, escassez de recursos humanos, conjugada com a crescente exigência das missões atribuídas às FFAA, torna difícil que esta situação se operacionalize.

Por último, relativamente às competências da equipa destaca-se que, para além das competências técnicas associadas ao projeto, é também desejável que os membros da equipa tenham formação na área de GP por forma a colaborar de forma eficiente com o gestor.

4.5. Propostas de melhoria à estrutura organizacional de GP

Tal como descrito no subcapítulo 4.1, não há uma solução ideal de estrutura organizacional de GP que sirva para todas as organizações. Estas, deverão escolher a que permita uma maior eficiência e melhor desempenho, pelo que os contributos seguintes têm características descritivas e não prescritivas.

Decorrente da análise às ideias-chave dos especialistas, e das alterações consideradas necessárias pelos entrevistados, é possível constatar que a estrutura organizacional para a GP a adotar pelas FFAA deveria ser do tipo matriz equilibrada ou matriz forte. Isto vai também

ao encontro da teoria que considera que estas tipologias matriciais são mais adequadas para organizações de maior dimensão, que implicam coordenação mais complexa entre departamentos, devido ao número elevado de recursos humanos e tarefas a cumprir.

Assim, considera-se como medida central para a revisão do modelo de organização a criação dos GGP/PMO, no caso da DGRDN, EMGFA e Força Aérea, e o robustecimento destes gabinetes, já formalmente existentes no caso do Exército.

Estes PMO deverão ser hierarquicamente colocados como parte integrante da entidade supervisora estratégica, com acesso ao decisor estratégico, sendo constituídos com o propósito de fomentar e melhorar a GP através da adoção de metodologias, que agilizem a resolução de problemas, mitigando riscos e alcançando patamares elevados de eficiência e eficácia na GP. Para o efeito, estes deverão desempenhar a sua função em exclusividade tendo como principais responsabilidades: (i) Alinhar os projetos com a estratégia organizacional; (ii) Efetuar análises de portfólio; (iii) Elaborar normas, métodos e processos de GP que incrementem a sua aplicabilidade; (iv) Controlar e monitorizar os projetos; (v) Formar gestores e membros de equipas de projetos; (vi) Garantir a uniformidade de gestão dos projetos organizacionais de acordo com as melhores práticas; (vii) Contribuir para as lições aprendidas de forma conjunta para melhorar processos.

A Figura 14, apresenta esquematicamente as funções e serviços do GGP/PMO.



Figura 14 – GGP/PMO Funções & Serviços

Fonte: Disponível em Ascenso (2019, p. 6).

Um PMO deverá ser composto por profissionais altamente experientes, com uma média de dez anos de atividade. Para além disso, a sua grande maioria deverá ser certificada *Project Management Professional* (PMP) ou *International Project Management Association* (IPMA). Tipicamente o PMO médio é composto por nove pessoas (Garcia, 2018).

No entanto, sugere-se que os PMO no seio do MDN, EMGFA e Ramos tenham, pelo menos, o efetivo imprescindível, para cumprir as funções preconizadas por Zandhuis e Stellingwerf (2013, p. 55), definidas de acordo com a ISO 21500, nomeadamente, o *Head* do PMO, o *Project Advisor* e o *Project Controller*.

O segundo contributo, que se considera necessário para a revisão do modelo de organização, prende-se com o facto observado na NSPA e que também se encontra já em aplicação na Marinha, que diz respeito ao *tailoring* da equipa de projeto face à complexidade e custo dos projetos a desenvolver.

Assim, propõe-se que, transversalmente a todas as entidades das FFAA, quando o projeto supere um determinado patamar financeiro, quando se mostre especialmente complexo, ou seja considerado como prioritário pelo decisor estratégico, seja constituída uma equipa em que, pelo menos o gestor de projeto e desejavelmente os membros de equipa, sejam designados exclusivamente para desenvolverem o projeto.

Esta proposta, vai ao encontro também da recomendação efetuada pelo Tribunal de Contas (2017), que alude à “clarificação de competências das entidades intervenientes em cada projeto de investimento na LPM”, nomeadamente a definição da entidade que desempenhará, em exclusividade, a função de “gestor de projeto”. Só assim será possível a “consequente responsabilização pelo efetivo controlo integrado do processo em todas as suas dimensões (jurídica, física, financeira, etc.) e sem prejuízo da intervenção operacional de outras entidades” (EME, 2015, pp. 1-8).

Como medidas complementares considera-se desejável: (i) Promover Jornadas de GP com a participação de todos os elementos que compõem os PMO do MDN, EMGFA, Marinha, Exército, Força Aérea, e entidades externas convidadas, de forma a partilhar experiências, trocar conhecimentos, uniformizar procedimentos, reforçar o *networking*, trazer práticas inovadoras e assim promover a melhoria contínua; (ii) Participar no *Bright Challenge*⁷, um evento destinado à comunidade internacional de gestores de projetos onde se conjuga uma componente formativa experiencial assente no simulador em GP *SimulTrain*⁸, com uma componente lúdica e de competição. O evento está estruturado de modo a proporcionar e promover a componente de *networking*. O *Bright Challenge* permite juntar equipas de diversas organizações, privadas e públicas, de todos os setores de atividade. (Bright Partners, 2019).

A participação dos elementos que venham a constituir os PMO, quer nas Jornadas de GP quer no *Bright Challenge*, permitirá consolidar a maturidade da estrutura organizativa de GP, incrementar a motivação, reconhecimento, excelência e divulgação pública das capacidades internas das FFAA.

⁷ No ano de 2017, a Marinha venceu a competição geral, e em 2018 venceu nas categorias de *Cost Management* e *Risk Management*.

⁸ Simulador reconhecido mundialmente para formação em gestão de projetos, pertence à empresa Suíça *Sauter Training & Simulation* (STS, 2019).

4.6. Síntese conclusiva e resposta à QC

Em síntese, os especialistas consideram que a estrutura organizacional de GP nas FFAA deverá ser robustecida, o que vai ao encontro da teoria que considera mais adequado a adoção de estruturas matriciais fortes por parte de organizações de maior dimensão, que implicam coordenação mais complexa entre departamentos, devido ao número elevado de recursos humanos e tarefas a cumprir.

Assim, como medida central principal para a revisão do modelo de organização, enfatiza-se a criação dos GGP/PMO, no caso da DGRDN, EMGFA e Força Aérea, e robustecimento destes gabinetes já formalmente existentes, no caso do Exército. Estes PMO deverão ser constituídos no mínimo pelo *Head* do PMO, o *Project Advisor* e o *Project Controller*.

5. Conclusões

Este artigo de investigação teve como objeto de pesquisa, o vetor de desenvolvimento Organização considerando a capacidade de GP nas FFAA, na perspetiva de acrescentar valor a estas no âmbito da gestão dos seus projetos, através da apresentação de propostas para a revisão do modelo vigente.

A questão central foi decomposta em três questões derivadas, as quais uma vez respondidas, permitiram alcançar o objetivo geral. Para o desenvolvimento do presente artigo de investigação, foi adotada uma metodologia de investigação científica, assente num raciocínio indutivo, uma vez que o presente estudo se baseia na observação de um fenómeno, procurando generalizar toda uma classe de acontecimentos, assente no conhecimento base existente sobre os conceitos e as dimensões em análise e das quais resultou a formulação de propostas comuns.

Metodologicamente, o percurso iniciou-se com a recolha de dados consubstanciada numa exaustiva revisão de literatura baseada em obras de referência e estudos, direta ou indiretamente relacionados com a estrutura organizacional, e a GP, complementada com a realização de entrevista exploratória que contribuiu para uma melhor compreensão do objeto de estudo.

Com base na análise documental, procurou verificar-se a influência da estrutura organizacional na GP. No âmbito da caracterização e análise da estrutura organizacional aplicada à GP nas FFAA, no âmbito da LPM, as técnicas de recolha de dados basearam-se na análise documental assente em documentação e normas de suporte atualmente existentes nas FFAA, bem como na realização de entrevistas semiestruturadas a gestores de projeto e a representantes dos PMO dos três Ramos, do EMGFA, do MDN e congéneres internacionais, nomeadamente, o ACT/OTAN e NSPA, procurando identificar eventuais necessidades e lacunas, e assim determinar possíveis requisitos respeitantes à tipologia de estrutura que permitam às FFAA acrescentar valor no quadro da GP.

Com base na avaliação e discussão dos resultados procurou-se, ao longo dos capítulos responder à QC e retirar conclusões que permitiram formular contributos para o conhecimento, que tomaram corpo nas presentes conclusões.

No âmbito da apresentação de dados, como resposta à QD1, procurou-se identificar em que medida a estrutura organizacional influencia a capacidade de GP.

Assim, as estruturas organizacionais podem assumir diversas formas e tipologias que influenciam de forma distinta a forma como se realiza a GP. Destas destacam-se as estruturas funcionais, matriciais e orientadas a projetos que apresentam diferenças no papel do gestor, na autoridade, autonomia e disponibilidade de recursos.

Não existe uma estrutura única que sirva para qualquer organização, pelo que estas devem escolher a estrutura organizacional mais adequada que lhes permita operar com máximo desempenho. A estrutura final de uma organização é única devido às inúmeras variáveis a considerar. A tipologia adotada deverá ter em conta um conjunto de fatores, dos quais se destacam o grau de alinhamento com os objetivos da organização, atribuição de responsabilidades, autoridade, disponibilidade de recursos, considerações de custo e localização das infraestruturas físicas.

Em resposta à QD2, conclui-se que, no que se refere à GP na Defesa Nacional, verifica-se que a capacidade de GP é essencial para garantir a ligação entre a formulação estratégica e as fases de operacionalização e controlo, contribuindo para a transformação da organização, especificamente através da edificação de capacidades militares materializadas pela execução de projetos no âmbito da LPM.

No MDN, EMGFA e Ramos é possível encontrar diferentes tipologias e estágios de desenvolvimento de implementação da estrutura organizacional da GP. O desenvolvimento inicial desta capacidade, no âmbito dos projetos da LPM, teve como linha condutora comum a ferramenta informática MS EPM, que permitiu a comunicação padronizada entre os diversos intervenientes. Por norma, nas FFAA a função de gestor de projeto e de membro de equipa de projeto são executadas em acumulação de funções e, tendo em conta que os projetos no âmbito da LPM já apresentam condicionantes financeiras *a priori* da execução do projeto, o gestor não tem qualquer autonomia nesta vertente.

Assim, o EMGFA adota uma estrutura considerada funcional (centralizada), enquanto que a DGRDN e os Ramos, assumem por norma uma estrutura matricial fraca. Destaca-se também o elevado grau de desenvolvimento da metodologia de GP na Marinha, que apresenta a particularidade de designar gestores de projeto e membros de equipa em exclusividade, quando a complexidade ou importância do projeto assim o exigem.

A capacidade de GP na Marinha contempla duas perspetivas, a da regulação e da exploração. Na perspetiva da regulação foi implementada a estrutura de desenvolvimento da capacidade de GP, enquanto na perspetiva da exploração se identificam vários intervenientes ou partes interessadas, cada um com diferentes interesses e níveis de intervenção na definição, condução, acompanhamento e controlo da execução de um projeto.

Procurando dar resposta à QD3, conclui-se que a edificação de capacidades da OTAN, através do NSIP, e com recurso à GP, apresenta uma estrutura organizacional complexa e com diversos intervenientes, que se considera de índole matricial fraca. Derivada desta alta complexidade, esta estrutura encontra-se em renovação por forma a contemplar, entre outras alterações, a introdução de um PMO, que se ligue com os gestores de projetos relacionados com infraestruturas. Já a NSPA utiliza uma estrutura organizacional tendencialmente matriz forte para projetos de maior valor e matriz equilibrada para projetos até cinco milhões de euros.

Decorrente das respostas às QD, responde-se à QC formulada, sendo esta materializada pelos contributos necessários para revisão do modelo organizacional da capacidade de GP vigente nas FFAA.

Assim, como medida central principal para a revisão do modelo de organização, enfatiza-se a criação dos GGP/PMO, no caso da DGRDN, EMGFA e Força Aérea, e robustecimento destes gabinetes já formalmente existentes, no caso do Exército. Estes PMO deverão ser constituídos no mínimo pelo *Head* do PMO, o *Project Advisor* e o *Project Controller*.

Normalmente, o que se vê nas organizações é um processo evolutivo, onde o PMO incentiva a institucionalização das boas práticas de GP. Em organizações mais maduras em termos de GP, os PMO passam a executar papéis de maior responsabilidade e assumem para si o controlo dos projetos estruturantes e que terão impactos mais significativos nos objetivos estratégicos.

Sugere-se que transversalmente a todas as entidades das FFAA, quando o projeto supere um determinado patamar financeiro, quando se mostre especialmente complexo, ou seja considerado como prioritário pelo decisor estratégico, seja constituída uma equipa em que, pelo menos o gestor de projeto, e desejavelmente os membros de equipa, sejam designados exclusivamente para desenvolverem o projeto.

Como medidas complementares considera-se pertinente a realização de Jornadas de GP, e a participação em eventos alusivos à excelência na área de GP, nomeadamente o *Bright Challenge*.

A missão, a ser prosseguida pelos PMO e pelos restantes elementos que integrem a vertente organizativa da capacidade de GP, assenta na criação das bases de suporte transversais a todas as FFAA, em termos de regulação e orientação da GP, com a finalidade de permitir a conclusão dos projetos com sucesso e qualidade.

O presente estudo **contribuiu** para o aprofundamento do conhecimento no que se refere à componente de organização da GP no fomento de uma gestão pró-ativa, integrada, rigorosa e eficiente nas FFAA.

Os projetos, nomeadamente no âmbito da LPM, fornecem meios para que as FFAA tenham sucesso em fazer as alterações necessárias para lidar com a evolução das missões que têm de cumprir. Os projetos são uma maneira chave de criar valor e benefícios nas organizações. No ambiente operacional atual, dinâmico e com ritmo acelerado de mudança, os líderes organizacionais militares precisam de ser capazes de gerir orçamentos cada vez mais exíguos, prazos mais reduzidos, recursos mais escassos e rápidas evoluções tecnológicas. Por este motivo, a componente da tipologia da estrutura organizacional deve contribuir para uma GP eficaz e eficiente e deverá ser considerada, a par do desafio dos recursos humanos, como uma das valências estratégicas na organização militar.

O artigo desenvolvido revela-se importante na medida em que avança no conhecimento sobre a estrutura organizacional para a GP e sugere melhorias objetivas conducentes à revisão do modelo de organização.

Como vantagem decorrente das propostas destaca-se que a constituição de um PMO permite dar resposta ao aumento da necessidade de coordenação no seio da organização mediante o uso de gestão de *portfolios*, para alcançar um equilíbrio viável na organização,

de acordo com as prioridades definidas. O PMO é uma peça cada vez mais essencial para o sucesso de uma organização e, enquanto a tecnologia evolui e as organizações procuram mais inovação, os PMO devem evoluir de forma a manterem-se relevantes e a criarem valor para as instituições. As propostas elencadas tornam-se particularmente úteis quando o número de projetos cresce na organização, o que aumenta o risco de falhas enquanto os recursos escasseiam exigindo uma eficaz execução de prioridades. O PMO tem o papel de mediador, compreendendo como é que cada projeto serve a estratégia da organização, para assegurar que os recursos são alocados eficazmente de forma a minimizar o risco de falha do projeto.

A principal **limitação** à investigação prende-se com o facto de que a estrutura organizacional, não obstante o seu papel muito relevante, é apenas um dos vetores que contribui para a implementação da GP nas FFAA. A GP é uma capacidade complexa e não se resume unicamente a questões de estrutura ou procedimentos, no fundo é necessária uma abordagem holística para o sucesso do seu desenvolvimento e implementação.

Em termos de **estudos futuros**, seria importante encetar uma linha de investigação que analisasse a cultura organizacional e a sua influência na GP. Da mesma forma, torna-se pertinente estudar os fatores de risco associados à gestão dos recursos humanos associados à GP, tendo em consideração a motivação pessoal, a gestão de expectativas de carreira, retorno de investimento da formação proporcionada, bem como identificar possíveis medidas de mitigação e impacto organizacional.

Como **recomendação e outras considerações de ordem prática** ressalva-se que, fruto das diferenças entre os ramos das FFAA e a própria especificidade das capacidades edificadas (ou a edificar), no que se refere a missões atribuídas, tipo de meios empregues ou natureza do ambiente operacional, poderão exigir pontuais ajustes ou fatores de ponderação diferenciados, no que à constituição dos PMO diz respeito. De salientar que o conjunto de processos de gestão desenvolvidos, podendo ser adotados desde já como um referencial comum entre as entidades da Defesa Nacional envolvidas, poderá ser ainda sujeito a um trabalho de adaptação às especificidades dos Ramos, preservando-se o foco no objetivo fundamental de padronização entre todos os intervenientes na metodologia de GP. A plena concretização dos benefícios de um modelo de gestão deste tipo só será conseguida se esta filosofia for amplamente divulgada e adotada pela estrutura de Defesa Nacional, num processo consolidado de gestão da mudança e melhoria contínua.

Referências bibliográficas

- ACT NSIP Branch. (07 de Agosto de 2014). *NATO Security Investment Programme*. Retirado de <https://www.act.nato.int/nsip>
- Ascenso, C. (06 de fevereiro de 2019). *A Gestão de Projetos na Marinha. 2ºano do Mestrado em Gestão de Projetos de Engenharia da Universidade do Minho*. Guimarães.
- Assembleia da República. (17 de junho de 2019). Lei orgânica n.º 2/2019. Diário da República. Retirado de <https://data.dre.pt/eli/leiorg/2/2019/06/17/p/dre>
- Bouer, R., & Carvalho, M. M. (set/dec de 2005). Metodologia singular de gestão de projetos: condição suficiente para a maturidade em gestão de projetos? *Revista Produção*,

- 15(3), 347-361. Retirado de <http://www.scielo.br/pdf/prod/v15n3/v15n3a05.pdf>
- Bright Partners. (2016). *Planeamento e gestão da LPM: manual para a gestão da LPM - DGRDN*. Lisboa: Bright Partners.
- Bright Partners. (2019). *Bright Challenge: The Project Management Games*. Retirado de Bright Challenge: <https://www.bright-challenge.com/>
- CEMGFA. (21 de Setembro de 2018). Despacho de Sua Excelência Almirante CEMGFA. *Criação da estrutura de desenvolvimento da Capacidade de Gestão de Projeto no EMGFA*. Lisboa: EMGFA.
- Conselho de Ministros. (31 de julho de 2015). *Decreto Regulamentar n.º 8/2015*. DRE.
- Dantas, T. (2011). *Controlo da Lei de Programação Militar e Lei de Programação das Infra-estruturas militares por projecto e subprojecto em sistema integrado de gestão*. Lisboa: IESM.
- Ebert, R., & Griffin, R. (2017). *Business Essentials - global edition* (10th ed.). Columbia: Pearson Education.
- EMA. (23 de outubro de 2013). *Doutrina de Gestão de Projeto na Marinha*. Estado-Maior da Armada.
- EME. (2015). *Normas de Gestão de Projetos no Exército*. Lisboa: Exército Português.
- EMGFA. (26 de novembro de 2018). Apointamento n.º 15/ADJPC/18. *Reestruturação do EMGFA (extinção do COAG e reestruturação das suas Unidades, Órgãos e valências - Criação de Departamento para a Inovação e Transformação - otimização de processos e reorganização de fluxos de informação*. Lisboa: EMGFA.
- Esperança, L. (31 de agosto de 2015). *Influência do PMBOK no Sucesso dos Projetos de Sistemas de Informação*. Lisboa: Universidade Europeia.
- Garcia, L. (19 de novembro de 2018). *O que é um PMO e porque precisa de um?* Retirado de <https://brightpartners.com/blog/o-que-e-um-pmo-e-porque-precisa-de-um/>
- IUM. (2016a). Identificação dos domínios, áreas e subáreas de Investigação. IUM. Retirado de <http://www.ium.pt/cisdi/index.php/pt/investigacao/dominios-areas-e-subareas-de-investigacao>
- MDN. (3 de Setembro de 2014). Despacho n.º 11400/2014, *Diretiva Ministerial de Planeamento de Defesa Militar*. 2.ª Série. Lisboa: Diário da República.
- NATO. (2017). *BI-Strategic Command Directive 085-001 Capability Package Directive Edition 5*. Belgium: SHAPE.
- NATO. (2018). *NATO's capabilities*. Retirado de https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49137.htm
- NSPA PMWG. (2019). *NSPA Operating Instruction 4100-10*. NSPA.
- Parcelas, H. (8 de maio de 2018). *O poder do binómio: Gestão de Informação e Gestão de Projetos nas Forças Armadas – Novas Metodologias*. Lisboa: IUM.
- PMI. (2013). *A guide to the project management body of knowledge (PMBOK guide) - Fifth Edition* (5th ed.). Newtown Square, Pennsylvania, USA: Project Management Institute, Inc.
- PMI. (2017). *A guide to the project management body of knowledge (PMBOK guide)* (6th ed.). Newtown Square, Pennsylvania, USA: Project Management Institute.

- Santos, L., & Lima, J. (Coords.) (2016). *Orientações Metodológicas para a Elaboração de Trabalhos de Investigação*. Pedrouços: Cadernos do IESM, 8. Instituto Universitário Militar.
- STS. (2019). *Simultrain*. Retirado de <https://sts.ch/en>
- TGI Consultoria. (04 de maio de 2012). *O que é autonomia?* Retirado de http://www.gestaohoje.com.br/blog_gh/index.php/2012/05/04/o-que-e-autonomia/
- Tribunal de Contas. (2017). *Relatório de Auditoria Execução da Lei de Programação Militar em 2015*. Lisboa: Tribunal de Contas.
- Zandhuis, A., & Stellingwerf, R. (2013). *ISO 21500: Guidance on project management - A Pocket Guide*. Amersfoort: Van Haren Publishing.

PROJECT MANAGEMENT METHODOLOGY APPLIED TO THE MILITARY PROGRAMMING LAW – REVIEW OF THE ORGANIZATIONAL MODEL¹

METODOLOGIA DE GESTÃO DE PROJETOS APLICADA À LEI DE PROGRAMAÇÃO MILITAR – REVISÃO DO MODELO DE ORGANIZAÇÃO

João Pedro C. dos Reis Bento

Major (Military Engineering)
Master in Military Sciences from the Military Academy
Lecturer in Crisis and Armed Conflict Studies
Research Associate at the Research and Development Centre of the Military University Institute
1449-027 Lisbon
bento.jpqr@ium.pt

Pedro Manuel Carriço Pinheiro

Lieutenant Colonel (Military Administration)
Degree in Military Sciences at the Military Academy
Lecturer in Human Behaviour and Resource Administration
Research Associate at the IUM Research and Development Centre (1449-027 Lisbon)
pinheiro.pmc@ium.pt

Abstract

Currently, the Armed Forces procure the weapons and equipment they need to fulfill their missions through projects funded in the Military Programming Law. These projects are a key way of adding value to the military, as it is through them that the Armed Forces build the capabilities they need to fulfill their national and international commitments. Therefore, there is a need to identify aspects that can be improved in the organization's project management model. This study used an inductive reasoning methodology supported by a qualitative research strategy and a comparative research design. The findings revealed that there is no single structure that fits all organizations, and that each organization should choose the organizational structure that allows it to operate at peak performance. Given the new demands of today's dynamic, fast-paced operational environment, the Armed Forces should enhance this structure by creating Project Management Offices. Furthermore, when a project exceeds a certain budget, when it is especially complex, or when it is considered a priority by the strategic decision maker, the team's project manager (and, when possible, the team members) should work full-time on the project.

How to cite this article: Bento, J. P. C. R., & Pinheiro, P. M. C. (2020). Project Management Methodology Applied to the Military Programming Law – Review of the Organizational Model. *Revista de Ciências Militares [Portuguese Journal of Military Sciences]*, November, VIII(2), 453-482. Retrieved from https://www.ium.pt/?page_id=5714

¹ Article adapted from the individual research paper prepared for the 2018 / 2019 Joint Staff Course. The defence took place in May 2019 at the Military University Institute.

Keywords: Capability, Organizational Structure, Project, Project Management, Portuguese Military Programming Law, Project Management Office.

Resumo

Atualmente as Forças Armadas, no âmbito da LPM, obtêm o armamento e equipamento que lhes permite cumprir as missões através de projetos. Estes projetos são uma maneira chave de criar valor nas Forças Armadas permitindo-lhes assegurar a edificação de capacidades militares, fulcrais para o cumprimento dos compromissos quer nacionais quer internacionais. Por este motivo importa identificar contributos para a revisão do modelo de estrutura organizacional associada à gestão de projetos. Para tal, recorreu-se a uma metodologia de raciocínio indutivo assente numa estratégia de investigação qualitativa substanciada num desenho de pesquisa comparativo. A pesquisa efetuada permitiu concluir que não existe uma estrutura única que sirva para qualquer organização, e que cada instituição deverá escolher a estrutura organizacional que lhe permita operar com o máximo desempenho. Assim, preconiza-se que, face às novas exigências do atual ambiente operacional, dinâmico e com ritmo acelerado, as Forças Armadas deverão robustecer a sua estrutura com a criação de Gabinetes de Gestão de Projetos, e que, quando o projeto supere um determinado patamar financeiro, quando se mostre especialmente complexo, ou seja considerado como prioritário pelo decisor estratégico, seja constituída uma equipa em que, pelo menos o gestor de projeto e desejavelmente os membros de equipa, sejam designados exclusivamente para desenvolverem o projeto.

Palavras-chave: Capacidade militar, Estrutura organizacional, Projeto, Gestão de Projetos, Lei de Programação Militar, Gabinete de Gestão de Projetos.

1. Introduction

The Ministry Guidance for the Military Defence Planning Cycle approved by Decision No. 4 of the Ministry of National Defence (MDN) on 31 January 2011 establishes the Military Defence Planning Cycle (CPDM), during which the military capabilities required to define and build a System of Forces (SF) (MDN, 2014).

This guiding directive defines the concept of military capability as a set of functional elements “which are coordinated in a harmonious, complementary way, in order to accomplish a set of operational tasks or effects, which include doctrine, organization, training, materiel, leadership, personnel, facilities and interoperability” (DOTMLPFI). A military capability is considered built only if “all its functional elements are present and included” (MDN, 2014, p. 23657).

The need to build and sustain the capabilities that the Armed Forces (AAFF) require to fulfill their missions is identified through the military defence planning process, which combines military planning (a type of planning based on military capabilities) and resource planning. During this planning cycle, priority capabilities are identified and resources are made available to build and sustain them throughout their life cycle. This priority will determine which military capabilities will be developed at a given time and which

projects are of interest to National Defence, so they can be funded through the Military Programming Law (LPM) (MDN, 2014).

The LPM-2019 was approved by Organic Law No. 2/2019 of 17 June after a review which aimed to align it with the capability planning model of the North Atlantic Treaty Organisation (NATO). The law establishes the public investment to be made in weapons and equipment to modernise and operationalise the SF over three quadrennia, as provided in Art. 14, which states that the law is to be reviewed in 2022 and that the changes will be implemented in 2023 (Assembly of the Republic, 2019).

The Court of Auditors warns that a “capability planning model” that the process more transparent has not been fully implemented yet, and that “due to lack of information, the current model has not effectively harmonised the various components of the capabilities in a way that helps the Armed Forces to achieve their goals (Court of Auditors, 2017, p. 52).

Currently, military capabilities (which include the equipment financed through the LPM and other components) are built by implementing projects. These projects have unique characteristics and goals and require tailored management control models to monitor the status of implementation. However, due to the lack of a systematic and holistic perspective that encompasses “operations, administrative procedures and financial management”, standardised Project Management (PM) practices have “only recently been recognised as important by organizations” (Bright Partners, 2016, p. 3).

The PM methodology can be seen as a capability that must be built before it can be used to build the military capabilities planned in the Military Strategic Concept and the SF, which involve the same functional elements or development strands (DS) (see DOTMLPFI in Figure 1).



Figure 1 – Dynamic development cycle of a military capability
Source: Adapted from EME (2015).

In October 2010, the MDN made the decision to implement the PM information system Microsoft Enterprise Project Management (MS EPM) at the General Secretariat of the MDN, the General Staff of the Armed Forces (EMGFA) and the branches. The system has been in use since April 2011 (EME, 2015).

This article will analyse the DS Organization of the PM capability used by the Portuguese AAFF (to manage LPM projects) and by international counterparts (e.g. NATO) to identify ways to improve the AAFF's PM organizational model.

The research will be delimited in terms of time, space and concept (Santos & Lima, 2016, p. 44).

In terms of time, the study will analyse the current implementation status of the PM methodology for LPM projects, as provided for in the standards and regulatory documents.

In terms of space, the study will focus on the Directorate General for National Defence Resources (DGRDN) of the MDN (the body directly responsible for PM), the EMGFA and the branches, and compare them to the practices of international counterparts (e.g. NATO) that is, how they use PM to build military capabilities.

In terms of content, this investigation will focus on the implementation of the DS Organization in the process to build a PM capability to manage LPM projects.

Having introduced and delimited the topic, the investigation's general objective (GO) was defined:

GO – To identify aspects that can be improved in the Project Management organizational model used by the AAFF to manage LPM projects.

To achieve the GO, three specific objectives were defined (SO):

SO1 – To analyse the influence of the organizational structure on Project Management.

SO2 – To analyse the model used by the Portuguese AAFF to implement the DS Organization of its Project Management capability.

SO3 – To analyse the Project Management organizational structure of international counterparts (e.g. NATO).

The GO was achieved by answering the following Research Question (RQ):

RQ – How can the Project Management organizational model used by the AAFF's to manage LPM projects be improved?

2. Theoretical and conceptual framework

This article addresses the research domain Complementary Elements of Military Sciences, specifically the sub-domains Organization and Decision-Making Support in Military Management Sciences (IUM, 2016a, p. 2).

This chapter presents the state-of-the-art and key concepts used in the study and outlines the analysis model.

2.1. State-of-the-art and key concepts

During the exploratory phase, a preliminary literature review was carried out to identify works that address the impact of the organizational structure on PM. After this

review, an exploratory interview was conducted with a PM expert from the Army, Major Gil dos Santos, who helped frame the issues under study. This interview was carried out in the exploratory phase to provide a brief overview of the AAFP's PM process (in this case, the Army's).

Several studies and theses have been published on other aspects of PM, such as Dantas' (2011), which looks at the implementation of the LPM from the perspective of PM, and Parcelas' (2018), which focuses on the relationship between information management and PM in the AAFP. A thesis by Esperança (2015) analyses the influence of the best practices recommended by the Project Management Body of Knowledge (PMBOK) on how PM influences the success of information systems.

After reviewing the national studies, the international literature was analysed. One work of particular interest among the vast bibliography on PM is a manual on best PM practices known as "PMBOK Guide" (PMI, 2017).

To better frame the issues under study and to guarantee the rigour that a research article demands, the next section will describe the key concepts that frame the investigation.

The term **organization** refers to the traditional form of organizational structure with defined hierarchies (PMI, 2017, p. 43).

A **Project** is a specific set of processes which unfold into coordinated and controlled activities that aim to achieve a given goal within a defined time frame. It is a one-time event that involves some degree of uncertainty and constraints in terms of costs, time and specifications, which aims to create change in an organization (PMI, 2017, p. 542).

The **Project Manager** is the person appointed by the organization to manage the project and lead the project team (PMI, 2017, p. 52).

The **authority** of the project manager can be defined as the right to allocate project resources, make decisions, carry out approvals, accept deliveries and influence others to work on the project (PMI, 2017, p. 318).

Resource **availability** refers to the project manager's ability to access a set of tangible and intangible attributes which are essential to carry out the project, which include human and financial resources, materials, equipment and time (PMI, 2017, p. 313).

Autonomy refers to the power to take decisions. In this context, it implies the technical organizational knowledge that legitimises the initiative in an interdependent manner (TGI Consultoria, 2012).

2.2. Analysis model

This study followed the model outlined in Table 1.

Table 1 – Analysis model

General Objective	To identify aspects that can be improved in the Project Management organizational model used by the AAFP to manage LPM projects.				
Research Question	How can the Project Management organizational model used by the AAFP to manage LPM projects be improved?				
Specific Objectives	Subsidiary Questions	Concepts	Dimensions	Indicators	Data collection techniques
SO1 To analyse the influence of the organizational structure on Project Management	SQ1 How does the organizational structure influence Project Management?	Types of organizational structures	Authority	Type of authority	Literature review
			Resources	Availability	
			Project Management	Autonomy	
SO2 To analyse the model used by the Portuguese AAFP to implement the Organization of its Project Management capability.	SQ2 How is the DS Organization Management capability of the Portuguese AAFP?	Implementation of the organizational structure	Authority	Type of authority	Literature review Semi-structured interviews
			Resources	Availability	
			Project Management	Autonomy	
SO3 To analyse the Project Management organizational structure of international counterparts (e.g. NATO)	SQ3 What is the Project Management organizational structure of international counterparts (e.g. NATO)?	Organizational structure definition	Authority	Type of authority	Literature review Semi-structured interviews
			Resources	Availability	
			Project Management	Autonomy	

3. Methodology and method

This chapter describes the methodology and methods that guided the investigation.

3.1. Methodology

The study used an inductive reasoning methodology supported by a qualitative research strategy and a case study research design (Santos & Lima, 2016).

3.2. Method

This subchapter presents the interviewees, the procedure, and the data collection and data processing tools.

3.2.1. Participants and procedure

The study participants were selected based on their expertise and experience on the topic under study (PM). Semi-structured interviews were carried out with military and civilian personnel who work or have worked in the PM organizational structure of the AAFM or of an international counterpart. The study procedure consisted of conducting nine semi-structured interviews, which took place between January and March 2019. Eight interviews were conducted face-to-face and one was conducted electronically.

3.2.2. Data collection instruments

The data collection techniques used in the study were a literature review and interviews. The literature review covered the main works published on the topic, including studies and articles written by experts which address this field of study or other related fields.

The interview technique was chosen because it allows for an interdisciplinary and complex approach to the topic under study and broadens the scope of the information that can be collected from the representatives of the various agencies involved in the implementation of the LPM and PM. Furthermore, semi-structured interviews allow for open-ended questions and thus strike a balance between flexibility and excessive rigour.

3.2.3. Data Processing Techniques

The interviews were analysed according to the methodology proposed by Guerra (2011), which consists of transcribing the interviews, reading the transcripts, and conducting descriptive and interpretative analyses.

4. Data presentation.

4.1. Project Management and organizational structure

This subchapter provides a definition of organizational structure and describes the different types of structures, their characteristics, and their influence on PM. The PMBOK describes the influence of the organizational structure adopted by the organization on PM.

Projects are becoming an increasingly important tool for change and development in organizations because they can give organizations a competitive edge. PM has been gaining popularity for its potential to improve a project's speed, robustness, consistency and operational excellence (Bouer & Carvalho, 2005, p. 348; Zandhuis & Stellingwerf, 2013, p. 15).

Therefore, companies / organizations should choose an organizational structure that allows them to operate at peak performance. To identify the organizational structure that best suits an organization, the tradeoffs between two key variables are analysed. The variables included in this analysis are "the types of organizational structures that can be implemented and how they can be optimised for a specific organization. There is no single structure that fits all organizations" (PMI, 2017, p. 45).

4.1.1. Organizational structure

According to the PMBOK, there are different forms and types of organizational structures. An organization must account for multiple factors when defining its organizational structure. A project's budget and relative importance are the key elements that influence the organization's decision makers in their analysis. Other relevant factors include the degree of alignment with the organizational goals, the allocation of responsibilities and resources, the project's complexity and the costs involved (PMI, 2017, p. 45).

Ebert & Griffin (2017, p. 215) identify four basic forms of organizational structure that reflect the general trend in most organizations: (i) functional, (ii) multidisciplinary, (iii) matrix, and (iv) international.

In a functional structure, an organization has departments or divisions that have specific goals. This type of organizational structure is effective in small and mid-sized organizations where the performance of each department depends on the skills of the employees assigned to a given project. The simplicity of this system allows managers to issue clear instructions regarding the project tasks to the people responsible for implementing the project. On the other hand, a disadvantage of this type of organizational structure is that it limits intra-department coordination and communication because employees exclusively work on tasks within their department (Ebert & Griffin, 2017, p. 216). Figure 2 shows an example of a functional structure (the grey boxes represent the teams involved in the project's activities).

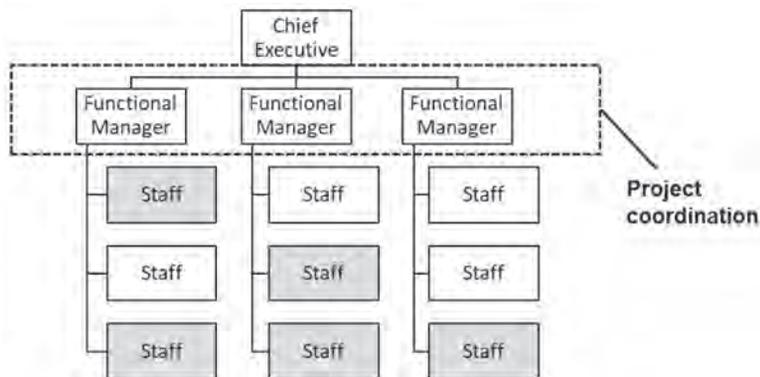


Figure 2 – Functional structure

Source: Adapted from PMI (2013, p. 21).

Coordination between functional departments is generally more complex in larger organizations with many employees and multiple tasks that require both vertical and horizontal interaction. This type of organizational structure is known as a matrix structure (Ebert & Griffin, 2017, p. 217).

The PMI (2013) defines three different types of matrix correlations: weak, balanced and strong.

The features of a weak matrix structure resemble those of a functional structure. The project manager role is performed by a team member, who acts more as a facilitator or coordinator than a formal project manager. In this type of structure, there is no way to allocate human resources exclusively to a project because the functional team and the project team have the same team members, with each team member reporting to his or her functional manager. Figure 3 shows an example of this type of structure.

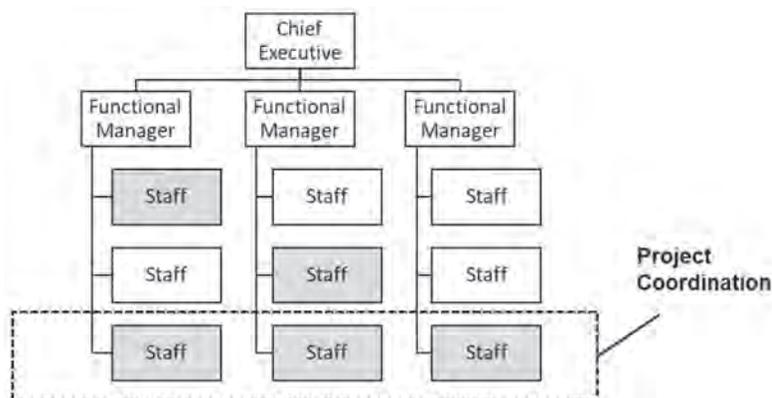


Figure 3 – Weak matrix structure
Source: Adapted from PMI (2013, p. 22).

In a balanced matrix structure the project manager is not the same person as the functional manager and while the manager is assigned to the project on a full-time basis, the project team members remain under the authority of their functional managers and work part-time on the project. This conflict is present in all matrix structures; however, this structure's double chain of command is particularly prone to it. This type of structure is shown in Figure 4.

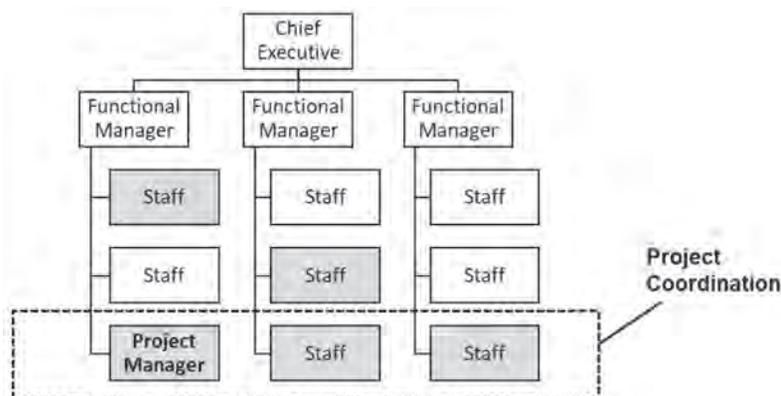


Figure 4 – Balanced matrix structure
Source: Adapted from PMI (2013, p. 23).

In a strong matrix structure (Figure 5), project managers work on a project full-time and have no other roles. Usually, a specific area is created to integrate project managers. The organizations that adopt this structure give priority to projects over other functional activities in terms of how they allocate resources. Therefore, project managers have more authority and autonomy in this type of structure. This authority includes budgeting the project and the authority to allocate resources.

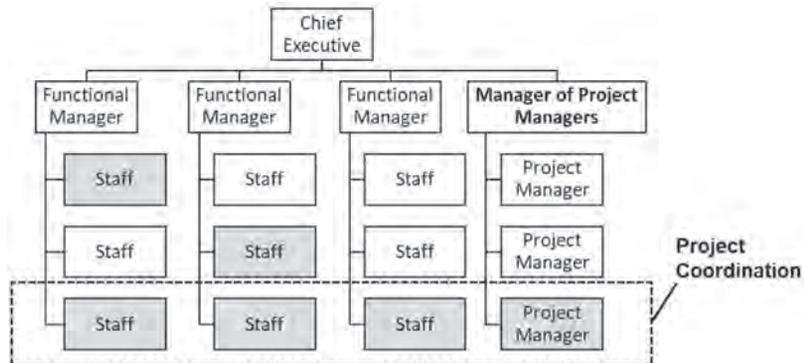


Figure 5 – Strong matrix structure
 Source: Adapted from PMI (2013, p. 23).

At the opposite end of the spectrum to the functional structure are projectized structures. This type of structure has full-time team members and the project manager has almost total authority to allocate resources.

Figure 6 shows an example of a projectized structure (the grey boxes represent the teams involved in the project activities).

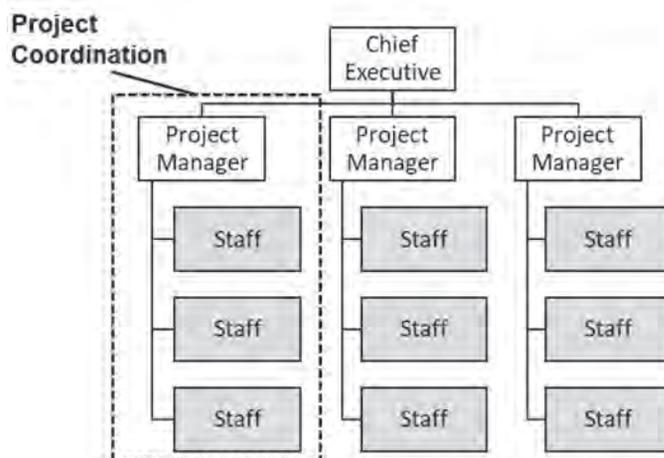


Figure 6 – Projectized structure
 Source: Adapted from PMI (2013, p. 24).

Table 2 summarises the different types of organizational structures and their influence on projects.

Table 2 – Influence of Organizational Structures on Projects

Type of organizational structure	Project characteristics					
	Work groups organized by:	Project manager authority	Project manager role	Resource availability	Who manages the project budget?	Administrative staff in the project team
Organic or simple	Flexible; people working side by side	Low or none	Part-time; may or may not be a formal position such as coordinator	Low or none	Owner or operator	Few or none
Functional (centralised)	Type of activity (e.g. engineering, manufacturing)	Low or none	Part-time; may or may not be a formal position such as coordinator	Low or none	Functional manager	Part-time
Multidivisional (roles can be replicated in each division with little centralisation)	Product; Production processes; Portfolio; Programme; Geographic area; Type of customer.	Low or none	Part-time; may or may not be a formal position such as coordinator	Low or none	Functional manager	Part-time
Matrix-weak	Role	Low	Part-time; integrated in another role, rather than a formal position such as coordinator	Low	Functional manager	Part-time
Matrix – balanced	Role	Low to moderate	Part-time; may be integrated in another role as a skill, and may or may not be a formal position such as coordinator	Low to moderate	Mixed	Part-time
Matrix- strong	By role, with a formal project manager position	Moderate to high	Formal position, full-time	Moderate to high	Project manager	Full-time
Geared towards projects (complex, hybrid)	Project	High to almost total	Formal position, full-time	High to almost total	Project manager	Full-time
PMO	Mix of other types	High to almost total	Formal position, full-time	High to almost total	Project manager	Full-time

Source: Adapted from PMI (2017, p. 47).

4.1.2. Brief overview and answer to SQ1

There are different forms and types of organizational structures. These include functional, matrix and projectized structures, which differ in terms of the manager’s role and in terms of authority, autonomy and resource availability.

The answer to SQ1 is that there is no single structure that fits all organizations, and that organizations should choose and implement the organizational structure that allows them to operate at peak performance.

4.2. Project Management in the Portuguese Armed Forces

This subchapter analyses the PM organizational structure implemented in the MDN, the EMGFA and the branches. The analysis is based on the literature review and on the content analysis of interviews with military and civilian experts working in Portugal.

4.2.1. Ministry of National Defence

The MDN (through the DGRDN) plays a crucial role in coordinating and monitoring the projects developed through the LPM, especially with regards to the materiel and financial DS of military capability development. To that end, the MDN has effective, comprehensive management and decision-support capabilities, which it uses to allocate the resources at its disposal in a rigorous, streamlined manner.

The organizational structure of this key service of the MDN comprises seven core organic units or Service Directorates, while the flexible structure comprises sixteen Divisions and a multidisciplinary team. The DGRDN's internal organization uses a matrix structure model for areas of activity which, due to their complex or intersectional nature, must be developed through projects (Council of Ministers, 2015).

Since 2008, to address the challenges of monitoring the physical and financial implementation of the LPM, the MDN has made a coordinated effort to encourage the development and implementation of a management model or solution aligned with the best practices in PM and adapted to the legal and cultural requirements of the military. By determination of the MDN, the EMGFA and the AAFB branches use MS EPM software to manage the projects funded by the LPM. This allows for permanent, updated and secure information exchange between all stakeholders, including project managers (Bright Partners, 2016).

The DGRDN participates in the team responsible for monitoring and coordinating the LPM projects. This three-person team is integrated in the Planning and Programming Division, which answers to the EMGFA and the three branches. Furthermore, in some joint projects, the project manager reports to the DGRDN and the project team members report to the branches (J. Freitas, face-to-face interview, 8 February 2019).

4.2.2. Armed Forces General Staff

The EMGFA uses the same PM software (MS EPM) as the the branches and the MDN to plan and monitor of the activities associated with the implementation of the LPM.

The organizational structure of the EMGFA's PM capability does not include an official Project Management Office (PMO). A proposal for the creation of the "Project Management Capability Development Structure" at the EMGFA is pending approval. This structure will ensure the consolidation, support and development of the PM capability and should have the authority and responsibilities that enable it to fulfill this role (CEMGFA, 2018).

CDR Leston Pereira from the RSTI/DIRCSI² has acted as a PMO since 2014, to ensure the process is carried out in an organized manner. This includes using the MS EPM information system and providing support to project managers internally assigned to LPM projects under the aegis of the EMGFA (M. Pereira, face-to-face interview, 01 February 2019).

Currently, project managers are appointed by common agreement of the Heads of Directorates and Divisions. The vast majority of these project managers are officers in their respective services, who take on these roles in addition to their regular duties. There are no project teams and the appointed PM is responsible for monitoring the process implementation using MS EPM (M. Pereira, op. cit.).

As part of the restructuring of the EMGFA, which aimed to optimise resources and streamline planning processes and work procedures, the decision was made to create a “Department for Innovation and Transformation tasked with promoting new processes, collaborative tools and operational capabilities, and with developing the PM capability, among other initiatives” (EMGFA, 2018, p. 3).

The organizational structure of the EMGFA’s PM capability is considered functional (centralised) because its “resources are organized according to departments. The resources allocated to each department are the responsibility of a single manager. Moreover, each area has people who share similar expertise and skills” (M. Pereira, op. cit.).

4.2.3. Portuguese Navy

The Navy’s PM capability is essential to link the strategic planning phase to the operational and monitoring phases (EMA, 2013, p. 1.2). This capability is not limited to PM and includes the components presented in Figure 7.

² Information Systems and Technology Department of the Directorate of Communications and Information Systems.



Figure 7 – Components of the Navy's Project Management Capability DS

Source: Adapted from Ascenso (2019).

The Navy used MS EPM to build its PM capability, which it used to operationalize the processes for planning, implementing and monitoring LPM projects. Later, it extended this use to strategic management, management of ongoing operational and maintenance activities, and portfolio management. To that end, the Navy created project management offices (PMO) to serve as support structures (EMA, 2013, p. 1.1). As shown in Figure 8, the Navy's PM has two strands, regulation and exploitation. The position of Executive Director is held by the Superintendent of Information Technology, who reports to the Chief of Staff of the Navy. Top management includes the strategic PMOs within the EMA. The structure is supported by ten PMOs from supervising bodies (Sectors / Superintendencies) and, at the level below, by one PMO from each implementing body (Units / Directorates) (C. Ascenso, face-to-face interview, 08 March 2019).

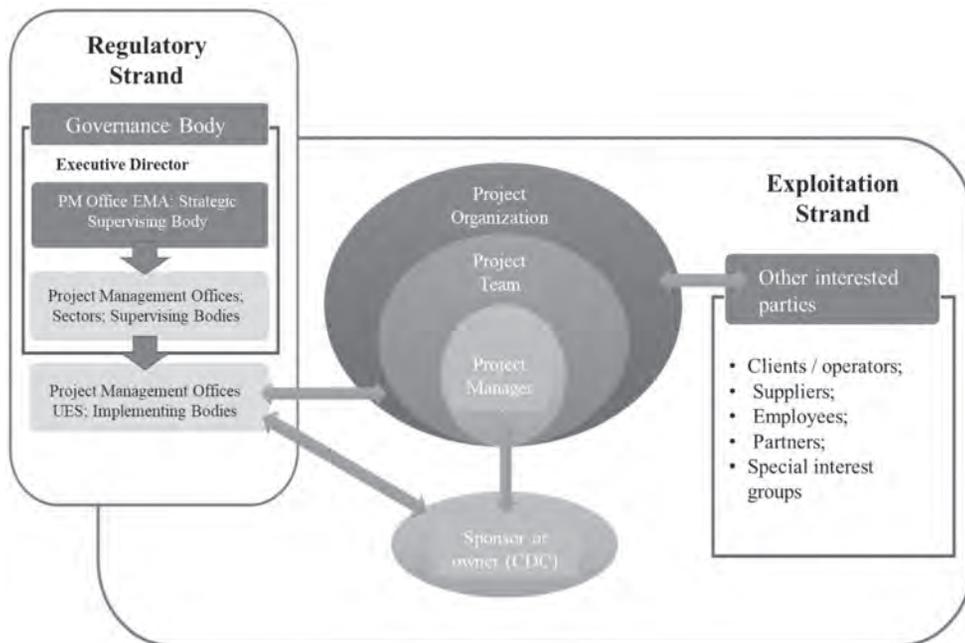


Figure 8 – Organization of the Navy's Project Management Capability
 Source: Adapted from EMA (2013, p. 3.1).

As shown in Figure 9, PMOs are part of the organization's hierarchical structure and act as a single, functional, agile, effective and adaptable body dedicated to the regulatory and consolidation aspects of the PM capability.

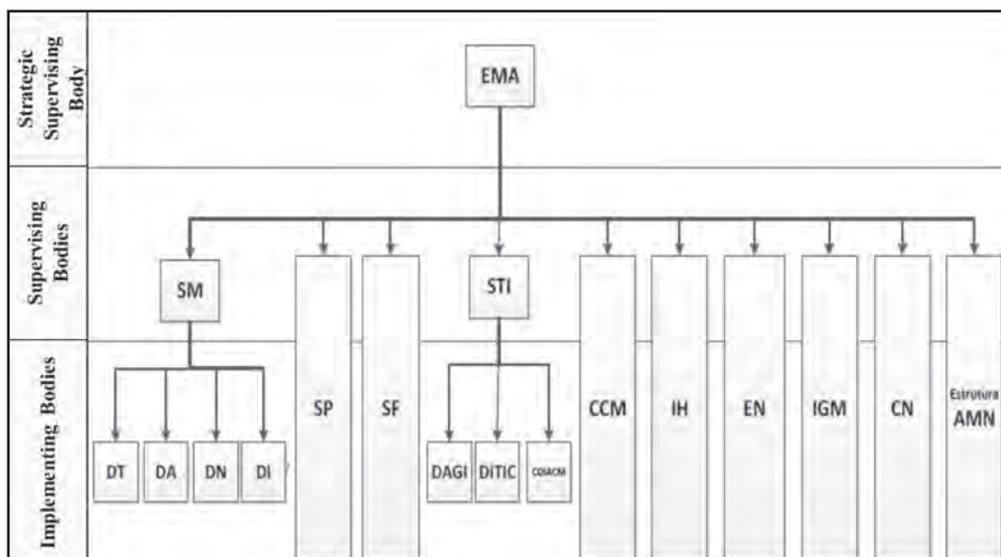


Figure 9 – Structure of the Navy's Project Management Offices (PMOs)
 Source: Adapted from Ascenso (2019).

The manager is usually appointed to the project in a double-hatting system and the project team members report to their functional managers and work part-time on the project. For specific projects³, the Navy uses a different structure in which the above roles are taken on full-time (C. Ascenso, op. cit.).

4.2.4. Portuguese Army

The Army uses the PM methodology to plan, implement and monitor its activities, to implement its strategy and build its capabilities, as well as for operation and maintenance (EME, 2015, pp. 3-3).

By introducing the PM methodology, the Army has increased its organizational commitment at all levels to plan, implement and monitor its PM capability. Therefore, this branch already has the recommended PM organizational structure, which includes a clear chain of command and formal roles for the project team, the project manager, the PMO and the governance body, as shown in Figure 10 (EME, 2015, pp. 3-4).

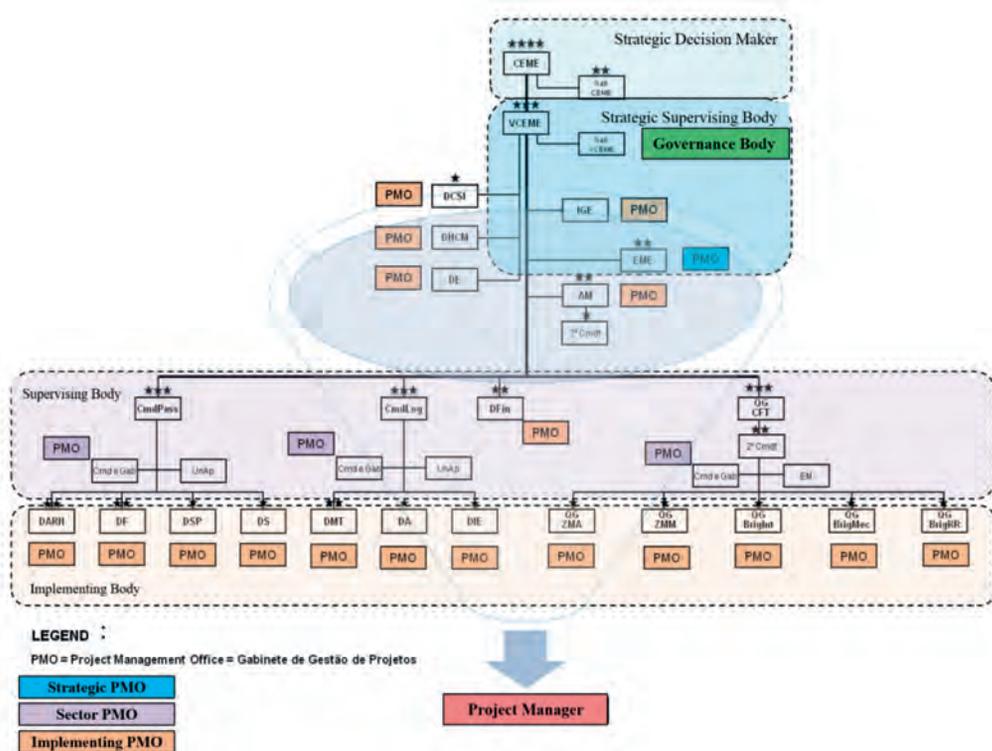


Figure 10 – Organization of the Army’s Project Management Capability

Source: Adapted from EME (2015, pp. 3-5)

³ The frigate half-life modernisation project, which currently has 27 full-time team members (to be scaled back to 16); and the project to design the mission to monitor the manufacture of ocean patrol vessels, which has a four-person team.

By choosing this structure, the Army aimed to avoid parallel structures and conflicting chains of command. The strategic, sector and implementing PMOs who take on dual roles do not require any special resources because those resources are already available in the existing structures. The project managers and team members take on additional roles (EME, 2015, pp. 3-5).

The Army believes that creating a PMO is crucial for the PM process. When the current standards were implemented, the staff numbers for the structures who took on the role of PMO remained the same (EME, 2015, pp. 3-6).

Currently, the PM capability (but not the planning capability) is managed by the Communications and Information Systems Division (RCSI) of the Force Planning Division, which functions as a PMO. The planning is carried out by the Capabilities Division in coordination with the RCSI. The PM standards are currently being reviewed to streamline the information-level structure by separating the Army's PM capability from its Strategic Management (P. Santos, face-to-face interview, 15 January 2019).

Thus, the Army's PM organizational structure is a weak matrix structure. For S. Sousa (face-to-face interview, 30 January 2019) "considering the current personnel and financial constraints, the structure serves its purpose".

The main advantages of this structure are the proximity between the project manager and the end user and the fact that the Army knows how the project deliverables will be used. However, this type of organization makes it difficult for "project managers to have a broad view of the project because they also have to focus on their other duties. The Army does not have a structure dedicated to these issues, which makes the work somewhat more difficult" (S. Sousa, *op. cit.*).

4.2.5. Portuguese Air Force

At the time this study was conducted, the Portuguese Air Force (PoAF) did not have any internal rules or regulations regarding the organization of its PM capability (R. Veloso, face-to-face interview, 14 March 2019).

However, the Programme Analysis and Management Division of the Planning Division of the Air Force General Staff (EMFA) acts as an informal PMO for LPM projects, liaising between project managers and external agencies such as the DGRDN. This division is responsible for reporting on the implementation of the LPM to the MDN (R. Veloso, *op. cit.*).

The PoAF recently created a Capability Manager⁴ position. This manager is responsible for managing a portfolio of projects and is one organizational level above the project managers, similar to a sector supervising PMO.

⁴ One manager per capability, that is, a total of 12 at the time of this study.

Veloso (op. cit.) adds that the Planning Division of the EMFA has the same responsibilities as a PMO, inasmuch as it is responsible for monitoring and controlling PM at the CPDM. Therefore, it can be inferred that it acts as a strategic supervisor PMO (as is the case in the other branches) and that, like the General Staff of the other branches, the EMFA is the governing body of the PoAF reporting to the strategic decision-maker, that is, the Air Force Chief of Staff (CEMFA).

Figure 11 shows the inferred organizational structure of the PoAF's PM capability.

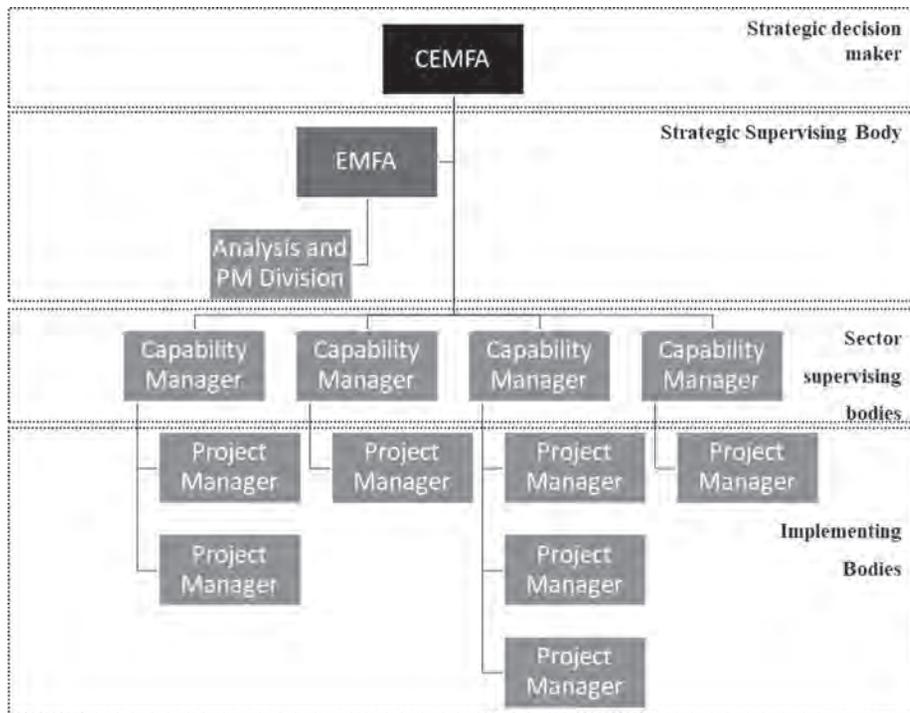


Figure 11 – Inferred organization of the PoAF's Project Management capability

The project manager, capability manager and PMO roles are performed in a double-hatting system (R. Veloso, op. cit.).

4.2.6. Brief overview and answer to SQ2

The MDN, the EMGFA and the branches have different types and are at different stages of development of the PM organizational structure.

The EMGFA structure can be considered functional (centralised), while the DGRDN and the branches tend to use weak matrix structures. On the other hand, the Navy's PM methodology is at an advanced stage of development, and is unique in that it appoints project managers and team members to work full-time on particularly complex or important projects.

4.3. Project Management in international counterparts

Based on the literature review and on the content analysis of the interviews with military experts from international agencies, this chapter will present the PM organizational structure at NATO Allied Command Transformation (ACT) and NATO Support and Procurement Agency (NSPA).

4.3.1. NATO

NATO's modern defence posture is a combination of two key pillars: state-of-the-art weapons systems and platforms and forces trained to work together in an integrated manner. Therefore, investing in the right capabilities is an essential part of defence investment (NATO, 2018).

The document that regulates NATO's Capability Planning is the NATO Defence Planning Process (NDPP), which aims to harmonise the defence planning activities of member countries with those of the Alliance to ensure the military forces and capabilities it needs to carry out its missions and tasks, in order to meet its military level of ambition (NATO, 2018).

The NATO Security Investment Programme (NSIP) is NATO's long-term common fund investment programme. It is one of NATO's three⁵ pillars of resources, which are combined to strengthen NATO's capabilities based on the needs identified by the NDPP (ACT NSIP Branch, 2014).

The key elements of the NSIP are referred to as Capability Packages, which comprise several projects. The number of projects in a Capability Package ranges from one (Stand Alone Project) to more than 100 projects, with some requiring more complex implementation at multinational level (or even in all NATO countries). The NSIP is both a programme and a branch of the ACT (ACT NSIP Branch, 2014).

NATO's *Bi-SC Directive 085-001, Capability Package, Edition 5* (2017) is the framework document for the capability building process using PM. The document contains a set of organizational standards and elements common to all projects (R. Mendes, face-to-face interview, 27 February 2019).

The initial work by the research team to identify the need for a new Capability Package is followed by the first formal stage of the process, or "initiation". In this stage, the need to develop a Capability Package is formally accepted by the Capability Package Board (CPB). This process defines the three main stakeholders in processing a Capability Package: the Mission Sponsor (MISPO), who is responsible for delivering and defining the requirements and criteria that will be used to assess both Initial Operational Capability and Full Operational Capability, including delivery dates; the Capability Package Coordinator (CAPCO), who is the single point of contact for the development of the Capability Package, and who is responsible for forming and leading the Capability Package development team and for elaborating a consolidated proposal

⁵ The other two pillars are human resources and operation and maintenance.

detailing the investment, operational costs and human resources required over time; and the Operational Coordinator (OCO) from Supreme Headquarters Allied Powers Europe (SHAPE), who is tasked, both as client and representative of the end-user, with ensuring that the delivered product fits its purpose and meets all military requirements (ACT NSIP Branch, 2014). Figure 12 shows the inferred organizational structure of the ACT's PM process.

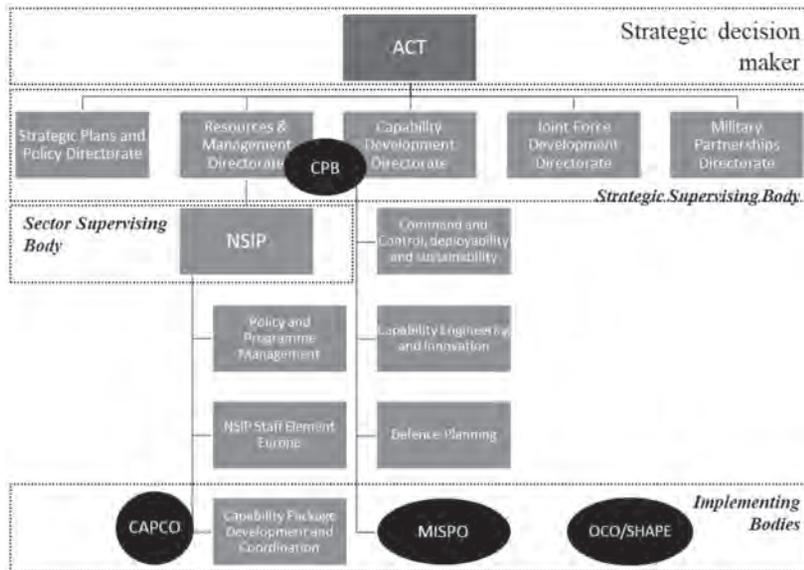


Figure 12 – Inferred PM organizational structure used by NATO

R. Mendes (op. cit.) states that this structure is being reviewed to introduce a PMO under the NSIP (for CAPCO infrastructure project managers), among other changes.

4.3.2. NSPA

The NSPA's PM organizational structure has two strands, Governance and Operationalization / Use. The Project Management Working Group (PMWG) at Headquarters (HQ) is responsible for the documentation that regulates the implementation of PM in the Agency. The Operationalization / Use strand includes a Strategic PMO at the same level as the HQ, however, the NSPA does not have a formal PMO. That is, the Programmes have a PMO who is the focal point for the different projects, while Category A projects (the highest level projects), due to their complexity, are reported to the HQ PMO. The remaining projects are conducted exclusively through the Programmes (C. Pousa, email interview, 5 April 2019). Figure 13 shows the hierarchical levels for each project category.



Figure 13 – NSPA hierarchy and project categorisation
Source: Adapted from NSPA PMWG (2019).

Table 3 contains the typical organization and documentation produced for each project category.

Table 3 – Project categories A/B/C: Documentation and typical organization

	Cat. A	Cat. B	Cat. C
Portfolio Manager	Director	Programme Offices and Divisions (POD) Chief	POD Chief
Project Manager	POD chief or delegated senior manager	Branch Chief or delegated manager	Branch Chief or delegated manager
Gestor de Projeto Project Manager (based on experience / qualifications)	POD chief or delegated manager	Branch chief or delegated senior officer	Section Chief, Technical Officer or delegated Senior Technician
Organization of the Project Team	Project Manager Technical expert(s) Logistics Public procurement contracts Finances IT (as needed) Client (when applicable)	Project Manager Technical expert(s) Logistics Public procurement contracts Finances IT (as needed)	Project Manager Technical expert(s) Logistics Public procurement contracts
Documentation Project Mandate Project Management Plan Highlight Report Project Schedule Requirements Specification Exception Report End Project Report	Mandatory Mandatory Mandatory Mandatory When requested Mandatory	Mandatory Mandatory Mandatory Mandatory When requested Mandatory	Mandatory When requested When requested Mandatory When requested When requested Mandatory

Source: Adapted from NSPA PMWG (2019, pp. 19-20).

However, the NSPA is not the agency that funds the project budget because the project belongs to the client (member nation). The Armed Forces, on the other hand, can and should change the way in which projects are categorised by making reporting to the top structure mandatory regardless of the project budget.

According to C. Pousa (op. cit.), the NSPA uses a strong matrix organizational structure for Cat. A and Cat. B projects and a balanced matrix for Cat. C projects.

The project manager has a high degree of authority in all project categories, and, when needed, the PM managers will communicate with and take direction from Board and Corporate (C. Pousa, op. cit.).

4.3.3. Brief overview and answer to SQ3

The NATO capability building processes include PM and are conducted through the NSIP using a complex organizational structure with multiple stakeholders, that is, a weak matrix structure. Due to this high level of complexity, the structure is being reviewed to introduce, among other changes, a PMO who liaises with the project managers.

On the other hand, the NSPA is a highly specialised organisation that tends to adopt a strong organizational matrix. Furthermore, this agency has an adaptable and flexible structure that depends on a projects' categorisation.

Based on the analysis of the collected data, this chapter discusses the results and identifies a set of measures to answer the RQ.

4.4. Analysis of interviews

Having analysed the theoretical framework provided by the PMBOK, and having examined the PM organizational structure used by the AAFB and by foreign benchmark organizations, the next section will analyse the opinions of experts regarding the most suitable system for the AAFB, based on a set of indicators, from which measures will be drawn. Table 4 presents the key ideas proposed by the interviewed experts.

Table 4 – Key ideas for indicators proposed by the interviewed experts

Indicador	Ideias-Chave
Authority and autonomy	High autonomy, both administrative and financial, since autonomy will lead to some degree of authority, which is crucial when building joint capabilities.
	The project manager should not have financial authority because the LPM is a multi-annual law with a predefined budget; The project manager should only have the authority to choose and coordinate the team and to manage the project's technical aspects; The project manager should have autonomy during the project's life cycle, but should always report to the PMO or sponsor.
Resource availability (manager)	Human resources (including legal and financial aspects); Computer resources (information systems); Financial resources required to complete the project.
Manager's role	Full-time (ideally, considering the complexity of the projects under the LPM; however, due to the shortage of human resources this will likely not be possible).
Resource availability (project team)	The same as for the Project Manager, albeit on a smaller scale.
Team Skills	Expertise and technical skills relevant to the project; PM training; Teamwork.

Therefore, according to these experts, there are two different views regarding the authority and autonomy of the AAFP's project managers. Some representatives from supervising bodies believe that the project manager should have a high level of authority (if not almost total), while the experts from the branches argue that project managers should have low to moderate authority and no authority with regards to budgeting.

In terms of resource availability, the experts agree that it should be moderate to high, both for the project manager and for the team members.

As for the role of the project manager, the experts agree that it should be a full-time role. However, while this may be desirable, the current shortage of human resources and the increasingly demanding nature of the missions assigned to the AAFP make this solution unlikely.

Finally, with regards to the team's skills, in addition to the technical skills relevant to the project, team members should also have PM training so they can collaborate efficiently with the manager.

4.5. Proposals to improve the PM organizational structure

As mentioned in subchapter 4.1, there is no ideal PM organizational structure that fits all organizations. Organizations should choose a structure that allows them to perform better and more efficiently. As such, the following measures are descriptive rather than prescriptive.

Having analysed the key ideas proposed by the experts and the changes they believe are necessary, the AAFP should adopt either a balanced matrix or a strong matrix PM organizational structure. This is in line with the theory that these matrix types are better suited to large organizations where coordination between departments is more complex due to the large number of human resources and tasks to be accomplished.

Thus, a key measure to review the organizational model is to create a PMO at the

DGRDN, the EMGFA and the Air Force, and to enhance the offices that already formally exist in the Army.

Hierarchically, these PMOs should be part of the strategic supervising entity and have access to the strategic decision maker. Their goal should be to promote and improve PM by adopting methodologies that facilitate problem solving, minimise risks and achieve high levels of efficiency and effectiveness in PM. To that end, these roles should be taken on full-time and should include the following responsibilities: (i) aligning projects with the organizational strategy; (ii) performing portfolio analyses; (iii) developing PM standards, methods and processes that enhance applicability; (iv) overseeing and monitoring projects; (v) training managers and members of project teams; (vi) ensuring uniformity in the management of organizational projects according to best practices; (vii) contributing to the lessons learned working with other agencies to improve processes.

Figure 14 outlines the roles performed and services provided by the PMO.



Figure 14 – PMO Roles & Services
Source: Adapted from Ascenso (2019, p. 6).

A PMO should be staffed by highly experienced professionals with at least ten years of experience, on average. The vast majority of the staff should have a Project Management Professional (PMP) certification or a certification from the International Project Management Association (IPMA). A typical PMO staff comprises nine people (Garcia, 2018).

However, the PMOs at the MDN, the EMGFA and the branches should have (at

least) the staff numbers required to take on the roles recommended by Zandhuis and Stellingwerf (2013, p. 55) in accordance with ISO 21500, that is, a PMO Head, a Project Advisor and a Project Controller.

The second aspect that should be reviewed in the organizational model refers to tailoring the project team to the complexity and cost of the projects to be developed, as already happens in the NSPA and in the Navy.

Therefore, this study proposes that, in all AAFF services, when a project exceeds a certain budget, when it proves especially complex, or when it is considered a priority by the strategic decision maker, a team should be set up in which at least the project manager (and desirably the team members) are assigned to the project on a full-time basis.

This proposal is in line with the Court of Auditors recommendation (2017) that “the tasks assigned to all bodies involved in the investment projects registered in the LPM” should be clarified, especially those of the person who will take on the role of “project manager” in exclusivity. This will make it possible to “effectively monitor the process in all its dimensions (legal, material, financial, etc.) without forgoing operational involvement by other agencies” (EME, 2015, pp. 1-8).

Other complementary measures that may be taken are: (i) holding PM Days with the participation of all the members of the MDN, EMGFA, Navy, Army and Air Force PMOs, as well as invited external entities, to share experiences, exchange knowledge, standardise procedures, enhance networking, introduce innovative practices and promote continuous improvement; (ii) participating in the Bright Challenge⁶, an event aimed at the international project managers community that combines practical training on the PM simulator SimulTrain⁷ with friendly competition to foster and promote networking. The Bright Challenge brings together teams from several organizations, both private and public, from all sectors of activity (Bright Partners, 2019).

The PMO staff should participate both in the GP Days and in the Bright Challenge, as this will consolidate the maturity of the PM organizational structure, and improve the motivation, recognition, excellence and public awareness of the AAFF’s capabilities.

4.6. Brief overview and answer to the RQ

The interviewed experts agree that the PM organizational structure of the AAFF should be enhanced, which is in line with the theory that large organizations with more complex coordination between departments should adopt strong matrix structures due to the high number of human resources and tasks to be accomplished.

Thus, the main aspect to review in the organizational model is to create PMOs at the DGRDN, the EMGFA and the Air Force, and to enhance the offices that already exist in the Army. These PMOs should comprise (at least) the PMO Head, the Project Advisor and the Project Controller.

⁶ The Navy won the general competition in 2017 and the Cost Management and Risk Management categories in 2018.

⁷ A popular simulator used for project management training created by Swiss company Sauter Training & Simulation (STS, 2019).

5. Conclusions

This research article examined the development strand Organization of the AAFF's PM capability and presented proposals to review the current model in order to improve the AAFF's project management processes.

The research question was broken down into three subsidiary questions. Having answered those questions, the general objective was considered achieved. This investigation used an inductive reasoning research methodology to observe a phenomenon and generalise it to a class of events based on prior knowledge of the concepts and dimensions under analysis. This resulted in the formulation of common proposals.

First, an exhaustive review of the literature was carried out to collect data. This review included published works and studies directly or indirectly related to organizational structure and PM, and was complemented by exploratory interviews that helped frame the object of study.

Having reviewed the literature, the study analysed the influence of organizational structures on PM. Two data collection techniques were used to characterise and analyse the PM organizational structure adopted by the AAFF to manage its LPM projects: a review of the literature and the guiding documents and standards of the AAFF, and semi-structured interviews with project managers and PMO representatives from the three branches, the EMGFA, the MDN and from international counterparts, specifically ACT/NATO and NSPA. The data was analysed to identify any needs and gaps and to determine the type of structure that the AAFF should adopt to enhance its PM processes.

The RQ was answered by analysing and discussing the findings throughout the previous chapters, and by drawing conclusions that constitute this study's contributions to knowledge.

The data presentation chapter provided an answer to SQ1 by analysing how the organizational structure influences the PM capability.

There are different forms and types of organizational structures, and each influences the PM capability in a different way. These structures include functional, matrix and projectized structures that differ in terms of the manager's role, authority, autonomy and access to resources.

As an ideal structure that fits all organizations does not exist, organizations should choose the organizational structure that allows them to operate at peak performance. The final structure of an organization is always unique because of the multiple variables that must be accounted for. The type of structure adopted should account for several factors, including how the structure aligns with the organizational goals, how responsibilities are distributed, the level of authority, access to resources, costs and location of physical infrastructure.

The answer to SQ2, which analyses PM in the National Defence sector, is that the PM capability is a key link between the strategic formulation phase and the implementation and monitoring phases, and that it will change the organization by building the military capabilities provided by the LPM projects.

The MDN, the EMGFA and the Branches have different types of PM organizational structures, at different stages of implementation. In the initial stage of development of this capability for LPM projects, MS EPM software was used to enable standardised communication between the various stakeholders. In the AAFF, the roles of project manager and project team member are usually part-time, and, since LPM projects already have a fixed

implementation budget, managers have no autonomy in this regard.

The EMGFA structure can be considered functional (centralised), while the DGRDN and the branches tend to use weak matrix structures. On the other hand, the Navy's PM methodology is at an advanced stage of development, and is unique in that project managers and team members work full-time on particularly complex or important projects.

The Navy's PM capability has two strands, regulation and exploitation. The regulatory strand consisted in implementing the structure of the PM capability, while the exploitation strand has different actors or stakeholders with different interests and levels of involvement in the definition, conduct, monitoring and control of the project's implementation.

The answer to SQ3 is that NATO uses PM in its capability building processes, which are implemented through the NSIP, and that it uses a complex organizational structure with multiple stakeholders, that is, a weak matrix structure. Due to this high level of complexity, the structure is currently being reviewed to introduce a PMO to liaise with the project managers of infrastructure-related projects, among other changes. On the other hand, the NSPA uses a strong matrix organizational structure for projects with large budgets and a balanced matrix for projects with budgets up to €5 million.

The answers to the SQs provided the answer to the RQ, which consists in the proposals to review the organizational model of the AAFF's PM capability.

Thus, the main aspect to review in the organizational model is to create PMOs at the DGRDN, the EMGFA and the Air Force, and to enhance the offices that already exist in the Army. These PMOs should comprise (at least) the PMO Head, the Project Advisor and the Project Controller.

Organizations tend to go through an evolutionary process in which the PMO encourages the institutionalisation of best PM practices. In organizations at a more advanced stage of the PM implementation, PMOs take on roles with greater responsibility and monitor projects with significant impact on the strategic objectives.

One proposal that can be implemented across the AAFF is to set up a team with a full-time project manager (and full-time team members, when possible) for projects that exceed a certain budget, for particularly complex projects, and for projects considered a priority by the strategic decision maker.

Other complementary measures that can be taken are holding PM Days and participating in events that promote best practices in PM, such as the Bright Challenge.

The mission of these PMOs, and of the other elements that comprise the organizational structure of the PM capability, is to create a common standards and guidelines that enable the successful completion of quality projects using the AAFF's PM capabilities.

This study has **contributed** to broaden the AAFF's knowledge about the organizational aspects of PM and their influence on proactive, integrated, rigorous and efficient management.

Projects, especially those funded through the LPM, provide the AAFF with the means to make the changes required to fulfill their ongoing and evolving missions. Projects are an important way to improve and add value to organizations. In today's dynamic and rapidly changing operational environment, military leaders have to manage increasingly tight budgets and deadlines, with fewer resources, while keeping up with technological change. Therefore,

the type of PM organizational structure adopted should be effective and efficient, and should be seen as a strategic asset for military organizations (on the same level as human resources).

This article is relevant inasmuch as it advances the knowledge on PM organizational structures and suggests objective improvements to review the organizational model.

As for the benefits of implementing these proposals, a PMO will make it possible to meet the increased need for coordination within the organization and balance the organization's priorities through the use of portfolio management. PMOs have an increasingly greater impact on organizational success and, as technology evolves and organizations seek to innovate themselves, PMOs must also evolve in order to remain relevant and create value for institutions. This study's proposals will prove particularly useful when the number of projects managed by the organization increases, as this will also increase the risk of failure. Given the current scarcity of resources, these projects must be managed efficiently. The PMO acts as a mediator who knows how each project serves the organization's strategy and ensures that resources are allocated effectively to minimise the risk of failure.

The main **limitation** of this study is that, while the organizational structure has a relevant role, it is only one of the factors involved in the implementation of PM in the AAF. PM is a complex capability that is about more than simply structure or procedures. Therefore, a holistic approach is needed to successfully develop and implement it.

Future studies should establish a research avenue that focuses on analysing organizational culture and its influence on PM. It would also be of interest to study the impact of PM on human resource management, analysing how it influences personal motivation, career expectations and return on investment in training, and identify measures that can minimise any negative effects on the organization.

As for **recommendations and other practical considerations**, the differences between the AAF branches and the specific nature of the capabilities that have been or will be built (in terms of missions, type of means employed or nature of the operational environment) may require different weighting factors and occasional adjustments to the structure of the PMOs. The management processes that have already been developed can be standardised to the National Defence agencies involved or adapted to the specific needs of the branches, thus maintaining the focus on the essential goal, which is to standardise all components of the PM methodology. The benefits of this management model will only be fully achieved if this philosophy is broadly disseminated and adopted by all national defence stakeholders through consolidated change management and continuous improvement.

References

- ACT NSIP Branch. (07 August 2014). *NATO Security Investment Programme*. Retrieved from: <https://www.act.nato.int/nsip>
- Ascenso, C. (06 February 2019). *A Gestão de Projetos na Marinha*. 2nd year of the Masters in Engineering Project Management of the Minho University. Guimarães.
- Assembly of the Republic. (17 June 2019). (Organic Law No. 2/2019). *Diary of the Republic*. Retrieved from: <https://data.dre.pt/eli/leiorg/2/2019/06/17/p/dre>

- Bouer, R., & Carvalho, M. M. (Sep./Dec. 2005). Metodologia singular de gestão de projetos: condição suficiente para a maturidade em gestão de projetos? *Revista Produção*, 15(3), 347-361. Retrieved from: <http://www.scielo.br/pdf/prod/v15n3/v15n3a05.pdf>
- Bright Partners. (2016). *Planeamento e gestão da LPM: manual para a gestão da LPM - DGRDN*. Lisboa: Bright Partners.
- Bright Partners. (2019). *Bright Challenge: The Project Management Games*. Retrieved from Bright Challenge: <https://www.bright-challenge.com/>
- CEMGFA. (21 September 2018). Decision of the Admiral CEMGFA. *Criação da estrutura de desenvolvimento da Capacidade de Gestão de Projeto no EMGFA*. [Creation of a department to manage the Project Management Capability] Lisbon: EMGFA.
- Council of Ministers. (31 July 2015). *Regulatory Decree No. 8/2015*. DRE.
- Court of Auditors. (2017). *Relatório de Auditoria Execução da Lei de Programação Militar em 2015*. [Audit Report on the Implementation of the Military Programming Law in 2015] Lisbon: Court of Auditors.
- Dantas, T. (2011). *Controlo da Lei de Programação Militar e Lei de Programação das Infra-estruturas militares por projecto e subprojecto em sistema integrado de gestão*. [Monitoring the Military Programming Law and the Law on Military Infrastructure Planning by project and subproject using an integrated management system]. Lisbon: IESM.
- Ebert, R., & Griffin, R. (2017). *Business Essentials - global edition* (10th ed.). Columbia: Pearson Education.
- EMA. (23 October 2013). *Doutrina de Gestão de Projeto na Marinha*. [The Navy's Project Management Doctrine] Navy Staff.
- EME. (2015). *Normas de Gestão de Projetos no Exército*. Lisbon: Portuguese Army.
- EMGFA. (26 November 2018). Note No. 15/ADJPC/18. *Reestruturação do EMGFA (extinção do COAG e reestruturação das suas Unidades, Órgãos e valências - Criação de Departamento para a Inovação e Transformação - otimização de processos e reorganização de fluxos de informação*. [Restructuring the EMFGA (closure of the COAG and restructuring of its Units, Services and capabilities - Creation of the Innovation and Transformation Department - optimising processes and reorganizing information flows.)] Lisbon: EMGFA.
- Esperança, L. (31 August 2015). *Influência do PMBOK no Sucesso dos Projetos de Sistemas de Informação*. Lisbon: European University.
- Garcia, L. (19 November 2018). *O que é um PMO e porque precisa de um?* Retrieved from <https://brightpartners.com/blog/o-que-e-um-pmo-e-porque-precisa-de-um/>
- IUM. (2016a). Identificação dos domínios, áreas e subáreas de Investigação. IUM. Retrieved from <http://www.ium.pt/cisdi/index.php/pt/investigacao/dominios-areas-e-subareas-de-investigacao>
- MDN. (3 September 2014). Decision No. 11400/2014, *Diretiva Ministerial de Planeamento de Defesa Militar*. [Ministry Directive on Military Defence Planning] 2nd Series. Lisbon: Diary of the Republic.
- NATO. (2017). *BI-Strategic Command Directive 085-001 Capability Package Directive Edition 5*. Belgium: SHAPE.
- NATO. (2018). *NATO's capabilities*. Retrieved from https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49137.htm

- NSPA PMWG. (2019). *NSPA Operating Instruction 4100-10*. NSPA.
- Parcelas, H. (8 May 2018). *O poder do binómio: Gestão de Informação e Gestão de Projetos nas Forças Armadas – Novas Metodologias*. Lisbon: IUM.
- PMI. (2013). *A guide to the project management body of knowledge (PMBOK guide) - Fifth Edition* (5th ed.). Newtown Square, Pennsylvania, USA: Project Management Institute, Inc.
- PMI. (2017). *A guide to the project management body of knowledge (PMBOK guide)* (6th ed.). Newtown Square, Pennsylvania, USA: Project Management Institute.
- Santos, L., & Lima, J. (Coords.) (2016). *Orientações Metodológicas para a Elaboração de Trabalhos de Investigação*. Pedrouços: IESM Notebooks, 8. Military University Institute.
- STS. (2019). *Simultrain*. Retrieved from <https://sts.ch/en>
- TGI Consultoria. (04 May 2012). *O que é autonomia?* Retrieved from http://www.gestaohoje.com.br/blog_gh/index.php/2012/05/04/o-que-e-autonomia/
- Zandhuis, A., & Stellingwerf, R. (2013). *ISO 21500: Guidance on project management - A Pocket Guide*. Amersfoort: Van Haren Publishing.

REGULAMENTO DA AVALIAÇÃO DO MÉRITO DOS MILITARES DAS FORÇAS ARMADAS: SUBSÍDIOS PARA A SUA REVISÃO¹

THE PORTUGUESE ARMED FORCES MERIT APPRAISAL SYSTEM: CONTRIBUTIONS FOR THE UPCOMING REVIEW

Sofia Isabel Dias Farinha Milharadas

Capitão Engenheira Eletrotécnica da Força Aérea Portuguesa (FAP)
Mestre em Ciências Militares Aeronáuticas pela Academia da Força Aérea (AFA)
Adjunta para a Gestão dos Programas e Projetos da Direção de Engenharia e Programas da FAP
2614-506 Amadora
sifarinha@emfa.pt

Nuno Alberto Rodrigues Santos Loureiro

Tenente-coronel Técnico de Manutenção de Material Aéreo da FAP
Licenciado em Gestão de Empresas pelo Instituto Superior de Línguas e Administração de Lisboa (ISLA)
Docente do Departamento de Estudos Pós-Graduados (DEPG) do Instituto Universitário Militar (IUM)
Investigador do Centro de Investigação e Desenvolvimento do IUM (1449-027 Lisboa)
Investigador do Centro de Investigação em Ciências Sociais da Universidade Nova de Lisboa
(1069-061 Lisboa)
nuno.a.loureiro@gmail.com

RESUMO

A entrada em vigor do Regulamento de Avaliação do Mérito dos Militares das Forças Armadas (RAMMFA), a 01 de janeiro de 2018, introduziu importantes alterações face ao anterior: torna mais objetiva e quantitativa a avaliação do mérito, com impacto direto na progressão da carreira em detrimento de uma progressão por antiguidade. A sua revisão prevista para janeiro de 2021 torna imperioso este estudo que procura entender os efeitos da sua implementação, identificando ajustes necessários, mediante um raciocínio indutivo, alicerçado numa estratégia de investigação mista e num desenho de pesquisa transversal, assim como nas análises: documental, de conteúdo às entrevistas semiestruturadas a 13 oficiais (chefias e membros eleitos comuns dos Conselhos de Especialidade), e das respostas, a um questionário, de 1180 militares da FAP (24% de N=4917). Dos resultados obtidos verifica-se que o regulamento promove o desenvolvimento profissional, com os militares a procurarem participar em mais missões, frequentarem mais formações/cursos e dedicarem-se mais aos cursos de promoção na categoria. Embora o RAMMFA crie as bases que possibilitam a compatibilização de competência e o conhecimento do potencial humano, este processo terá de ser potenciado pela organização. Verifica-se ainda que a satisfação com a avaliação de desempenho faz aumentar o comprometimento e o empenhamento e reduz

Como citar este artigo: Milharadas, S. I. D. F., & Loureiro, N. A. R. S. (2020). Regulamento da Avaliação do Mérito dos Militares das Forças Armadas: Subsídios para a sua Revisão. *Revista de Ciências Militares*, novembro, VIII(2), 483-518. Retirado de https://www.ium.pt/?page_id=5714

¹ Artigo adaptado e revisto a partir do trabalho de investigação individual realizado no âmbito do Curso de Promoção a Oficial Superior 2019/20, cuja defesa ocorreu em fevereiro de 2020, no Instituto Universitário Militar. A versão integral encontra-se disponível nos Repositórios Científicos de Acesso Aberto em Portugal (RCAAP).

as intenções de saída. Como corolário do estudo, mais do que avaliar o mérito, as Forças Armadas deverão estimulá-lo e geri-lo, numa articulação holística que procure a melhoria contínua.

Palavras-chave: Sistema de Avaliação, Avaliação de Desempenho, Comprometimento, Competências, Empenhamento, Intenção de saída, Potencial individual.

ABSTRACT

The new regulation of the Armed Forces merit appraisal system (RAMMFA), which entered into force on 1 January 2018, introduced some important changes to the previous system which make the military's merit appraisal process more objective and quantitative and have a direct impact on career progression, especially on promotions by seniority. This regulation is scheduled for review by January 2021. Therefore, it is necessary to ascertain the effects of the regulation's implementation and identify any required adjustments. The study uses an inductive methodology supported by a mixed methods research strategy and a cross sectional research design, a literature review and content analysis of: 13 semi structured interviews to officers (heads of services and elected members of the speciality councils); a questionnaire survey delivered to 1180 Portuguese Air Force (PoAF) service members (24% of N=4917). The findings revealed that the new regulation promotes professional development, as service members are more willing to participate in missions, attend training / courses and promotion courses in their category. Although the RAMMFA sets a foundation that enables skills alignment and provides knowledge on human potential, the organization must improve this process. Furthermore, the study found that satisfaction with the performance appraisal system leads to higher levels of commitment and engagement and decreases turnover intentions. This means that, rather than simply assessing merit, the Armed Forces should use the system to actively encourage and manage it, in a holistic process of continuous improvement.

Keywords: *Appraisal System, Commitment, Skills, Engagement, Individual Potential, Performance Appraisal, Turnover Intentions.*

1. Introdução

"Nada é permanente a não ser a mudança"
Heraclitus

Os recursos humanos são, hoje, reconhecidos como um "fator chave para o sucesso organizacional" (Rego et al., 2015, p.56), o que motiva as organizações a desenvolverem mecanismos para "atrair, desenvolver e reter o capital humano necessário à prossecução" dos seus objetivos estratégicos (Rego et al., 2015, p.90). O desafio estende-se, naturalmente, à Instituição Militar, que num contexto dinâmico e competitivo, se confronta ainda com a "concorrência entre instituições e organizações, aliada à cada vez maior escassez de talento" (Força Aérea Portuguesa [FAP], 2019, p.11).

O futuro da Força Aérea Portuguesa (FAP), alicerçado nas pessoas, está refletido no seu planeamento estratégico, para o período entre 2019 e 2022, e aponta para uma aprendizagem

e crescimento valorativo, que aposta nas competências das pessoas, procurando, simultaneamente, a sua gestão eficiente, nomeadamente na carreira e mérito (FAP, 2019).

A perspetiva do desenvolvimento da carreira militar, assente numa cultura de mérito, comum aos militares dos vários ramos das Forças Armadas, é reforçada pelo Estatuto dos Militares das Forças Armadas (EMFAR), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 90/2015, de 29 de maio, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 10/2018, de 2 de março. Nesse sentido, é aprovado pela Portaria n.º 301/2016, de 30 de novembro, o Regulamento da Avaliação do Mérito dos Militares das Forças Armadas (RAMMFA). O RAMMFA concretiza-se no Sistema de Avaliação do Mérito dos Militares das Forças Armadas (SAMMFA), que dá especial enfoque à avaliação individual (AI) que “consiste na avaliação do desempenho evidenciado em cargos e funções” (n.º 2 do artigo 6.º do RAMMFA).

A implementação de um sistema de gestão de desempenho pode gerar uma resistência inicial, pois existe a perceção de que se destina a controlar e punir, exigindo mais esforço e trabalho aos colaboradores, expondo as suas fragilidades profissionais (Camara, 2015, p.111). Na cultura portuguesa, “marcadamente feminina” (Hofstede, 1991, cit. por Camara, 2015, p.15) é particularmente notória a resistência em “avaliar e ser avaliado”, que se caracteriza “por um clima organizacional de fuga ao conflito aberto e de preservação da harmonia superficial” (Camara, 2015, p.15).

No caso do RAMMFA, a sua implementação tem gerado controvérsia no seio militar, tendo sido entregue no parlamento, pela Associação Nacional de Sargentos (ANS), uma petição² assinada por 2258 militares, datada de 27 de abril de 2018, a propor a suspensão da sua eficácia.

Contudo, a avaliação do mérito não é novidade na FAP, sendo o primeiro regulamento aprovado pela Portaria N.º 292/94, de 17 de maio. A principal alteração deste RAMMFA, face aos anteriores regulamentos, para além de se aplicar aos três Ramos, é o facto de tornar mais objetiva e quantitativa a avaliação do mérito do militar, com impacto direto na progressão da carreira, em detrimento de uma progressão por antiguidade. Esse mérito, que é calculado através da Ficha de Avaliação do Mérito (FAM), atribui um maior peso à componente da AI em relação à antiguidade no posto (AP). Numa instituição fortemente hierarquizada, como é a militar, se essa avaliação promover alterações à antiguidade, poderá em situações extremas inverter a relação chefe/subordinado, agravando a resistência a este novo sistema.

Mas, apesar de controversa, a avaliação do desempenho é uma “prática generalizada em empresas de todo o mundo e essencial para uma gestão do capital humano” (Kuvaas, 2007, cit. por Rego et al., 2015, p. 536).

Com o objetivo geral de formular contributos, não só para a revisão do RAMMFA que se avizinha, mas também para potenciar todo o sistema de avaliação do mérito dos militares, pretende-se avaliar, em primeiro lugar, se está a atingir as finalidades que pretende promover. Não sendo possível abordar todos os propósitos mencionados no regulamento, este estudo foca-se naqueles expressos no n.º 2, do artigo 5.º, do RAMMFA, considerados pelos autores como objetivos últimos do mesmo: (1) Compatibilizar as competências do

² Petição N.º 506/XIII/3.^a

avaliado com os interesses e as necessidades da instituição militar, tendo em vista a crescente complexidade científica, técnica, operacional e organizacional; (2) Contribuir para incentivar o cumprimento das missões e tarefas, bem como estimular o aperfeiçoamento técnico-militar; e (3) Atualizar e melhorar o conhecimento do potencial humano existente.

Adicionalmente, apresenta-se como extremamente relevante analisar as relações que se estabelecem entre a satisfação com a avaliação de desempenho (SAD) e: o comprometimento organizacional afetivo (COA), o empenhamento (EMP) e a intenção de saída (IS). Estes indicadores aparentam ser bons preditores do sucesso de implementação dos sistemas de avaliação (Rego et al., 2015), permitindo ao mesmo tempo contribuir para a validação da literatura no que toca às relações que se estabelecem entre eles.

Procuram-se, deste modo, subsídios para a revisão do RAMMFA que deverá acontecer, no máximo, três anos após a sua implementação, e para o sistema de avaliação do mérito dos militares, como um todo, o que justifica a pertinência deste estudo. Apesar do regulamento ser transversal às Forças Armadas, apenas será analisada a perspetiva da FAP, contribuindo dessa forma para o trabalho desenvolvido na Divisão de Recursos do Estado-Maior (DIVREC) e na Direção de Pessoal (DP) da Força Aérea.

Será precoce realizar-se este estudo, tendo em conta a ainda recente implementação do sistema? Uma alteração significativa de um sistema, como esta, necessita de tempo para se perceber os efeitos de médio e longo prazo, que podem ser muito diferentes dos verificados inicialmente. Contudo, mesmo que alguns desses efeitos apenas se consigam verificar a longo prazo e só nessa altura poderem ser avaliados e corrigidos, outros podem identificar-se logo numa fase inicial, permitindo introduzir ajustes ao sistema, contribuindo para uma transição mais harmoniosa.

O presente estudo tem como objeto o impacto do RAMMFA nos militares da FAP, e está delimitado (Santos & Lima, 2019, p. 42) nos domínios:

- Temporal, desde 1 de janeiro de 2018, data de entrada em vigor do RAMMFA, até à presente data (fevereiro de 2019);
- Espacial, aos militares da Força Aérea no ativo;
- De conteúdo, às finalidades do SAMMFA e às relações entre SAD e COA/EMP/IS.

Pelo anteriormente referido, é objetivo geral (OG) deste estudo, *Propor contributos, valorados pelos militares da Força Aérea, para potenciar os efeitos do RAMMFA*, e para o qual contribuem os objetivos específicos (OE):

OE1: Avaliar se o SAMMFA está a atingir as finalidades que pretende promover;

OE2: Analisar as relações que se estabelecem entre a satisfação com a avaliação do desempenho e o comprometimento, o empenhamento e a intenção de saída dos militares da Força Aérea, face à entrada em vigor do RAMMFA.

Face ao enquadramento anterior foi definida a seguinte questão central (QC) que norteou a investigação: *De que modo poderão ser potenciados os efeitos do RAMMFA?*

2. Enquadramento teórico e conceptual

No presente capítulo apresenta-se o enquadramento teórico e conceptual deste trabalho de investigação.

2.1. Estado da arte e conceitos estruturantes

O desenvolvimento deste estudo é norteado por um conjunto de conceitos, que se apresentam de seguida.

2.1.1. Regulamento de Avaliação do Mérito dos Militares das Forças Armadas

O RAMMFA pretende uniformizar o sistema de avaliação dos militares nas Forças Armadas através da definição do SAMMFA, estabelecendo as instruções para a sua execução. Este novo regulamento quantifica e torna mais objetiva a avaliação do mérito do militar, com o consequente impacto no desenvolvimento da carreira. O RAMMFA é um anexo da Portaria n.º 301/2016 (2016), que entrou em vigor a 1 de janeiro de 2018, a qual estabelece a sua revisão até 1 de janeiro de 2021.

2.1.2. Sistema de Avaliação do Mérito dos Militares das Forças Armadas

O SAMMFA decorre do RAMMFA, tendo como finalidade determinar a avaliação do mérito do militar, visando uma correta gestão dos recursos humanos. Pretende ainda promover a compatibilização de competências, o desenvolvimento profissional e o conhecimento do potencial individual do militar, tal como referido n.º 2 do artigo 5.º do RAMMFA.

O SAMMFA é constituído pelas seguintes bases (artigo 6.º do RAMMFA): (1) Avaliação Individual (AI); (2) Avaliação da Formação (AF); (3) Avaliação Disciplinar (AD); (4) Antiguidade no Posto (AP); e (5) Avaliação Complementar (AC).

Todas estas bases são quantificadas e entram, com a exceção da AC, para o cálculo da FAM, com a respetiva ponderação. Esta ficha originará uma primeira ordenação dos militares que serão apreciados pelos Conselhos de Especialidades. Após a atribuição da AC pelos Conselhos, são elaboradas as Listas do Mérito onde os militares aparecerão ordenados pelo valor do “mérito do militar” e que, após homologação pelo CEMFA, se traduz na Lista de Promoção. Nessa lista final os militares são posicionados por ordem decrescente, com a condição de que um militar mais moderno só assume a posição de militares de maior antiguidade se o valor do mérito for superior em 0,3 ao do(s) militar(es) que o precede(m) (Despacho N.º 51/2018 do CEMFA, 2018).

2.1.3. Satisfação com a avaliação de desempenho

Uma das bases do SAMMFA com maior destaque para o cálculo da FAM é a AI, com uma ponderação de 35% ou 40% (dependendo do posto a que se aplica), e que é a mais alto de todas as bases que entram para o referido cálculo. Esta AI refere-se à *avaliação do desempenho* que o militar demonstra no seu desempenho em cargos e funções, sendo essa informação recolhida através da Ficha de Avaliação (FAV) (Portaria nº 301/2016).

Para o sucesso de um sistema de avaliação de desempenho, mais do que o próprio sistema em si, é fundamental a reação dos trabalhadores ao mesmo, pois por mais perfeito e robusto que seja, se os trabalhadores não o aceitarem, este está desde logo condenado (Cardy & Dobbins, 1994, cit. por Cawley, Levy & Keeping, 1998). Das diversas reações dos trabalhadores, a mais relevante é a satisfação com a avaliação de desempenho, especialmente

tendo em conta a sua relação com o comprometimento, a motivação e a produtividade, que diversos estudos³ estabelecem, tal como indica Giles e Mossholder (cit. por Cawley, Levy & Keeping, 1998, p. 616).

2.1.4. Comprometimento organizacional

Das várias definições sobre Comprometimento Organizacional⁴ (do inglês *organizational commitment*), aquela mais, consistentemente, mencionada na literatura é a apresentada por Meyer e Allen (1991, p. 67) como sendo um estado psicológico que caracteriza a relação do trabalhador com a organização e que tem implicações na decisão de permanecer, ou não, na organização⁵. Meyer e Allen (1991) estabelecem ainda três componentes do comprometimento: (1) Afetivo (*Affective*), que se caracteriza pelo envolvimento emocional dos colaboradores com a organização, que leva a que estes desejem permanecer na mesma; (2) Normativo (*Normative*), que se refere ao dever moral para com a organização, pelo que os colaboradores nela permanecem por um sentimento de obrigação; e Calculativo (*Continuance*), que se refere ao sentimento calculista acerca dos custos associados a deixar a organização, que leva a que os colaboradores nela permaneçam por necessidade.

Cunha, Rego, Cunha, Cabral-Cardoso e Neves (2014) sintetizam, sustentados por vários estudos, as correlações tendenciais entre estas três dimensões e diversas variáveis, das quais se resumem, no Quadro 1, as consideradas mais relevantes para o presente estudo, ou seja, indicadores da gestão do desempenho e de intenção de saída.

Quadro 1 – Correlações tendenciais entre as três dimensões de comprometimento e indicadores de gestão de desempenho e de intenção de saída

	Comprometimento		
	Afetivo	Normativo	Calculativo
Satisfação no trabalho	++	+	-
Oportunidades de aprendizagem e desenvolvimento pessoal	+	+	0
Receção de feedback relativo ao desempenho no trabalho	++	+	0
Intenções de abandonar a organização	-	-	-
Desempenho global dos indivíduos	++	+	-

Legenda:
 0 Sem correlação
 - Correlação negativa
 + Correlação positiva
 ++ Correlação positiva forte

Fonte: Adaptado a partir de Cunha et al (2014).

Por observação do Quadro 1, é a dimensão do comprometimento afetivo a que estabelece relações mais fortes e consistentes com os indicadores apresentados, pelo que se opta por apenas analisar a dimensão afetiva do comprometimento no presente estudo.

³ Exemplos: Ilgen, Fisher, e Taylor em 1979; Larson em 1984; Pearce e Porter em 1986; Wexley e Klimoski em 1984

⁴ Alguns autores traduzem como compromisso organizacional ou mesmo empenhamento, mas optou-se neste trabalho por comprometimento por ser aquela mais frequentemente encontrada na literatura.

⁵ Tradução do autor de “[...] *commitment is a psychological state that (a) characterizes the employee’s relationship with the organization, and (b) has implications for the decision to continue or discontinue membership in the organization.*”

2.1.5. Empenhamento

O empenhamento em contexto de trabalho⁶ (do inglês *employee engagement*) refere-se ao grau em que um trabalhador se foca e se absorve nos papéis que desempenha na organização (Saks, 2006).

São apontados dois papéis dominantes, o do trabalhador enquanto membro da organização (empenhamento organizacional – *organization engagement*) e aquele relacionado com a sua atividade profissional (empenhamento no trabalho – *job engagement*) (Saks, 2006). Apesar da pertinência de ambos, esta investigação ir-se-á apenas focar no empenhamento no trabalho, uma vez que já se aborda o conceito de comprometimento organizacional. Note-se, contudo, que os dois conceitos são distintos (Saks, 2006). No entanto, não se considera uma mais-valia neste trabalho explorar exaustivamente a relação do trabalhador com a organização em todos os constructos, pelo que se optou por escolher o comprometimento organizacional por ser aquele que, de acordo com o já mencionado, aparenta ter mais relevância na sua relação com a Avaliação de Desempenho.

2.1.6. Intenção de saída

A intenção de saída refere-se, segundo Tett e Meyer (1993, p. 262), à vontade consciente e deliberada do trabalhador em abandonar a organização e é um forte preditor do abandono efetivo desta, como sustentam vários estudos (Lee & Mowday, 1987; Michaels & Spector, 1982; O'Reilly & Caldwell, 1981), referidos por Tett e Meyer (1993, pp 259-260). O abandono, por sua vez, quando voluntário pode ter variadas causas e origens, de onde se salientam as relacionadas com uma percepção de injustiça do sistema de promoções e avaliação de desempenho, assim como falta de comunicação e de *feedback* por parte das chefias (Rego et al., 2015). Por outro lado, um forte comprometimento para com a organização, origina uma relação positiva com o trabalho que leva a que as pessoas queiram permanecer na organização (Bem, 1967; Salancik & Pfeffer, 1978, cit. por Tett & Meyer, 1993).

Um sistema de promoções baseado na antiguidade é apontado como uma das causas para a dificuldade de retenção dos militares de vários países da NATO (Research and Technology Organisation North Atlantic Treaty Organisation, 2007, p. 2-1). Se, por um lado, um sistema de promoções baseado no mérito pode potenciar a retenção dos militares, por outro, como Rego et al. (2015) faz notar, avaliações de desempenho consideradas injustas podem gerar insatisfação e redução no comprometimento e desempenho dos trabalhadores sendo, no limite, apontadas como umas das razões para a intenção de saída.

2.2. Modelo de análise

Este estudo é desenvolvido de acordo com o modelo de análise apresentado no Quadro 2.

⁶ Apesar do termo também se encontrar traduzido como envolvimento no trabalho, optou-se por evitar este, para não confundir com *job involvement*, que se refere a um envolvimento no trabalho resultado de processos racionais e relacionado com a auto-imagem do trabalhador. (Saks, 2006; May, Gilson & Harter, 2004).

Quadro 2 – Modelo de análise

Objetivo Geral	Propor contributos, valorados pelos militares da Força Aérea, para potenciar os efeitos do RAMMFA.				
Objetivos Específicos	Questão Central	De que modo poderão ser potenciados os efeitos do RAMMFA?			
	Questões Derivadas	Conceitos	Dimensões	Indicadores	Instrumentos
OE1 Avaliar se o SAMMFA está a atingir as finalidades que pretende promover.	PD1 Estará o SAMMFA a promover as suas finalidades?	RAMMFA	Compatibilização de competências	Q 13 - 21	Questionário de investigação e Entrevistas semiestruturadas
		SAMMFA	Desenvolvimento profissional	Q 6 - 12; Q 21 - 30 Q 34	
			Potencial Individual	Q 13 - 19	
OE2 Analisar as relações que se estabelecem entre a satisfação com a avaliação de desempenho e o comprometimento, empenhamento e a intenção de saída dos militares da Força Aérea, face à entrada em vigor do RAMMFA.	PD2 Quais as relações entre a satisfação com a avaliação de desempenho e o comprometimento, o empenhamento e a intenção de saída dos militares da Força Aérea, face à entrada em vigor do novo RAMMFA?	Satisfação com a Avaliação de Desempenho	-	Q 33 - 38	Questionário de investigação e Entrevistas semiestruturadas
		Comprometimento Organizacional	Comprometimento Afetivo	Q 39 - 44	
		Empenhamento	-	Q 45 - 53	
		Intenção de saída	-	Q 31 Q 54 - 58	

3. Metodologia e método

Neste capítulo será descrita a metodologia e o método que garantem o rigor científico desta investigação.

3.1. Metodologia

Metodologicamente, este estudo caracteriza-se por um raciocínio indutivo, assente numa estratégia de investigação mista que segundo Creswell (2009) permite relacionar dados qualitativos e quantitativos num único estudo, e num desenho de pesquisa de tipo transversal que corresponde à recolha de informação num determinado momento temporal (Bryman, 2012).

3.2. Método

Neste subcapítulo caracterizam-se os participantes do estudo e apresentam-se os procedimentos seguidos, assim como os instrumentos de recolha de dados e respetivas técnicas de tratamento.

3.2.1. Participantes e procedimento

Participantes. Responderam ao questionário 1180 militares da FAP, 24% dos militares efetivos do universo dos QP e RC/RV, o que corresponde a um nível de confiança de 95% e uma margem de erro inferior a 3%.

Os participantes resultam de uma amostra não probabilística acidental (Maroco, 2010), pelo que se analisa a sua representatividade para a população em estudo. A Tabela 1 apresenta a análise descritiva da amostra obtida face à população em estudo, com distribuição relativa idêntica na categoria de sargentos (39,6% vs 33,3%), e oficiais (56,3% vs 47,1%) e inferior na categoria de praças (4,2% vs 19,6%). Quanto à forma de prestação de serviço, predominam na amostra os militares dos QP (92,6% vs 72,0%), com reduzida participação dos militares RC/RV (7,4% vs 28,0%). Esta baixa participação poderá ser devida ao menor impacto do novo sistema de avaliação para estes militares e conseqüentemente o seu menor interesse em participar neste estudo. Os dados obtidos neste estudo são extrapoláveis, com as necessárias limitações, apenas para uma população constituída por sargentos e oficiais dos QP.

Tabela 1 – Análise descritiva da amostra global comparada com a amostra da população de outubro de 2019

		Frequência (n=1180)	% da Amostra	% do Universo (N=4903)	% Amostra / população
Q1 - TSE	Menos de 5 anos	84	7,1%		
	5 a 10 anos	105	8,9%		
	11 a 20 anos	399	33,8%		
	Mais de 20 anos	592	50,2%		
Q2 - Área	Operacional	549	46,5%		
	Apoio	631	53,5%		
Q3 - Habilitações Académicas	9º ano	8	0,7%		
	11º ano	42	3,6%		
	Ensino Secundário completo	492	41,7%		
	Curso tecnológico/ profissional	98	8,3%		
	Bacharelato	91	7,7%		
	Licenciatura	281	23,8%		
	Mestrado	161	13,6%		
Q4 - Categoria	Doutoramento	7	0,6%		
	Oficial	467	39,6%	33,3%	28,6%
	Sargento	664	56,3%	47,1%	28,8%
Q5 - FPS	Praça	49	4,2%	19,6%	5%
	QP	1093	92,6%	72,0%	31%
	RC/RV	87	7,4%	28,0%	6%

Foram entrevistadas as entidades indicadas no Quadro 3.

Quadro 3 – Lista de entrevistados

Código de Entrevistado (Ref.^a no texto)	Participantes do estudo	Instrumento	Data
dDP	Diretor do Pessoal	Entrevista presencial	3jan20
cDIVREC	Chefe da Divisão de Recursos do Estado-Maior	Entrevista por email	22jan20
cREPPES	Chefe da Repartição de Pessoal da Divisão de Recursos do Estado-Maior	Entrevista presencial	20dez19
cRC	Chefe da Repartição de Colocações da Direção de Pessoal	Entrevista por email	8jan20
cRCP	Chefe da Repartição de Carreiras e Promoções da Direção de Pessoal	Entrevista por email	2jan20
cSecAM	Chefe da Secção de Avaliação de Mérito da Repartição de Carreiras e Promoções da Direção de Pessoal	Entrevista presencial	23dez19
CoordCarr	Coordenador para as carreiras na Repartição de Pessoal da Divisão de Recursos do Estado-Maior	Entrevista por email	3jan20
cSecCCM	Chefe da Secção de Cargos, Cursos e Missões (atual e anterior)	Entrevista por email	3jan20
CESP1	Membro eleito comum dos CESP (oficial)	Entrevista presencial	23dez19
CESP2	Membro eleito comum dos CESP (oficial)	Entrevista por email	9jan20
CESP3	Membro eleito comum dos CESP (sargento)	Entrevista presencial	10jan20
CESP4	Membro eleito comum dos CESP (sargento)	Entrevista por email	8jan20
CESP5	Membro eleito comum dos CESP (sargento)	Entrevista por email	9jan20

Procedimento. O questionário “Regulamento da Avaliação do Mérito dos Militares das Forças Armadas”, após autorização superior foi enviado a todos os militares da FAP via *groupwise* e ficou disponível na página da *intranet* da FAP, entre 30 de outubro e 8 de dezembro de 2019. Aos participantes foi explicado o objetivo do estudo e reforçado o anonimato e uso da informação limitada a esta investigação. Apelou-se ainda para que as respostas fossem sinceras uma vez que não existem respostas verdadeiras ou falsas.

As entrevistas estruturadas, foram conduzidas presencialmente ou por *email*, nas datas indicadas no Quadro 3.

3.2.2. Instrumentos de recolha de dados

Foi desenvolvido o questionário “Regulamento da Avaliação do Mérito dos Militares das Forças Armadas”, constituído por três partes: a primeira dedicada à caracterização sociodemográfica e profissional, a segunda que tenta aferir se o SAMMFA cumpre as suas finalidades e a terceira relativa à satisfação com a avaliação de desempenho, comprometimento, empenhamento e intenção de saída (Tabela 2). As perguntas do questionário foram desenvolvidas numa lógica condicional, ou seja, estão dependentes das

respostas anteriormente dadas, o que facilita o seu preenchimento e diminui as respostas contraditórias. Esse questionário foi previamente testado numa amostra de 31 militares, por forma a obter uma indicação da fiabilidade do instrumento (*Alpha* de Cronbach) e da validade dos construtos (abordagem empírica). Apesar de inicialmente se ter optado por uma escala Likert de cinco pontos para facilitar a leitura dos resultados, o pré-teste evidenciou que esta era insuficiente para expressar opiniões pouco polarizadas, pelo que se decidiu utilizar uma Escala de Likert de sete pontos no questionário final, de modo a aumentar a sensibilidade dos resultados (Tabela 2).

Tabela 2 – Caracterização do questionário

Questões	Modalidades de pergunta	Objetivo	Fonte
Q1 a Q5	Escolha múltipla e dicotómica	Caracterização sociodemográfica e profissional	Desenvolvidas para este efeito
Q6 a Q32	Escolha múltipla, dicotómica e aberta	Avaliar em que medida o SAMMFA está a atingir as suas finalidades	Desenvolvidas para este efeito
Q33 a Q38	Escala Likert de 7 pontos	Medir a satisfação com a avaliação de desempenho	Adaptada ao contexto militar a partir da escala de Satisfação com a Avaliação de Desempenho, validada para o contexto português por Lima (2010)
Q39 a Q44	Escala Likert de 7 pontos	Comprometimento Organizacional Afetivo	Adaptada para o contexto militar por Fachada (2015), a partir da versão portuguesa validada por Nascimento et al. (2008), com base na escala de Comprometimento Organizacional de Meyer & Allen (1991)
Q45 a Q53	Escala Likert de 7 pontos	Empenhamento	Adaptado ao contexto militar por Dâmaso (2019) a partir da escala reduzida da <i>Utrecht Work Engagement Scale</i> (UWES) de Schaufeli e Bakker (2004)
Q54 a Q58	Escala Likert de 7 pontos	Intenção de Saída	Adaptado ao contexto militar por Braga (2018) a partir da escala de <i>Turnover Cognition</i> de Bozeman e Perrewé (2001)

As entrevistas estruturadas foram conduzidas de acordo com os guiões especificamente preparados para cada entrevistado e obtiveram-se ainda dados complementares através da Repartição de Colocações e da Repartição de Dados da DP.

3.2.3. Técnicas de tratamento dos dados

O tratamento estatístico dos dados quantitativos obtidos em questionário foi feito através da *Statistical Package for Social Sciences* (SPSS) versão 23, que permitiu efetuar a análise de validade de constructo (análise fatorial) (Pestana & Gageiro, 2014), a análise de confiabilidade (*Alpha* de Cronbach), determinar os índices de correlação de Pearson (Franzblau, 1958), para além das medidas de frequência, tendência central, dispersão e de associação (moda, média, desvio padrão).

A análise temática de conteúdo sobre as entrevistas semiestruturadas foi desenvolvida de acordo com Santos e Lima (2019).

4. Análise dos dados e discussão dos resultados

Neste capítulo são analisados e discutidos os resultados obtidos nos questionários e entrevistas estruturadas, por forma a responder às questões derivadas e, conseqüentemente à QC.

4.1. Finalidades que o SAMMFA pretende promover

Pretende-se avaliar se o SAMMFA está a promover as finalidades expressas no n.º 2 do artigo 5.º do RAMMFA, procurando deste modo obter resposta à Questão Derivada 1 (QD1).

4.1.1. Compatibilização de competências e avaliação do potencial individual

O SAMMFA procura, através da Ficha de Avaliação (FAV), apreciar um conjunto de competências e o potencial dos militares avaliados, visando deste modo “compatibilizar as competências do avaliado com as necessidades da instituição militar”, assim como “atualizar e melhorar o conhecimento do potencial humano existente” (n.º 2 do artigo 5.º do RAMMFA). Para Sousa, Duarte, Sanches e Gomes (2006, p.152), o potencial individual “é a capacidade de vir a desempenhar uma função de maior complexidade num determinado momento futuro”.

Enquanto o RAMMFA é bastante específico na forma como a informação que constitui as cinco bases do SAMMFA é usada para o cálculo do mérito do militar, bem como a utilização da mesma para efeitos de promoção. Relativamente à compatibilização de competências, existem poucas referências quanto ao modo de emprego dessa informação. Efetivamente, a principal menção é a relevância da AI desfavorável, em processos seletivos de nomeações (artigo 22º do RAMMFA).

Ainda assim, ao definir a avaliação das competências e do potencial individual dos militares, o RAMMFA cria as bases para a Organização poder adequá-los aos cargos/funções. Para tal, identificam-se três aspetos que, complementarmente ao RAMMFA, devem ser verificados: (1) os cargos/funções estão definidos, assim como as competências mais valorizadas para cada um deles; (2) os avaliadores preenchem criteriosamente as FAV e conhecem o propósito e finalidade de cada um dos campos; e (3) a informação contida nas FAV é aplicada, pelos serviços de pessoal, de forma a servir essas mesmas finalidades.

Seguidamente verifica-se o cumprimento destes pressupostos, através da análise dos dados obtidos no questionário e do seu reforço qualitativo por entrevista.

1 – Estarão definidos os cargos/funções assim como as competências mais valorizadas para cada um deles? A compatibilização de competências visadas pelo SAMMFA só será possível se forem conhecidas as competências necessárias para cada cargo. Tal como refere Rego et al. (2015) é necessário “que a organização saiba quais os aspetos de desempenho a serem valorados”. Câmara, Guerra e Rodrigues (2010) definem dois tipos de competências:

as genéricas, que são transversais a todos os perfis de funções, e as específicas, que apenas dizem respeito a uma família de funções.

Apesar do RAMMFA, no n.º 5 do artigo 20º, determinar quais as competências a apreciar consoante a função militar, essas funções (artigo 34.º do EMFAR) são muito abrangentes. Adicionalmente, não se identificam competências verdadeiramente diferenciadoras, pelo que podemos assumir que o regulamento apenas avalia competências genéricas.

Por outro lado, embora os Manuais da organização e normas de funcionamento das Unidades/Estabelecimentos/Órgãos (U/E/O) da FAP contenham as descrições de cada cargo, estas apenas referem as qualificações e funções, não existindo referência às principais competências adequadas para cada cargo, nem mesmo as genéricas.

2 – Saberão os avaliadores preencher criteriosamente as FAV e conhecem o propósito e finalidade de cada um dos seus campos? Para responder a esta pergunta analisam-se os resultados obtidos nas questões Q14 a Q21, relativas ao preenchimento das FAV pelos avaliadores.

Dos 395 militares respondentes do questionário que já avaliaram segundo o novo sistema, 60,3% consideram que as instruções das FAV são claras, mas apenas 50,4% as considera suficientes (Figura 1).

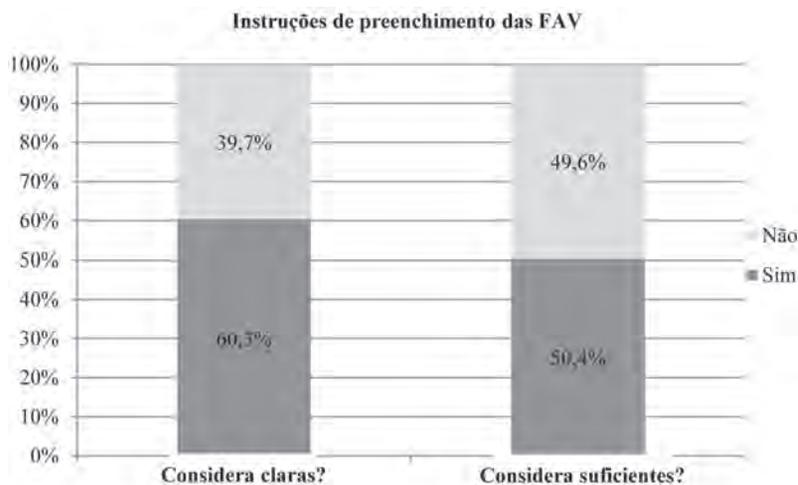


Figura 1 – Resultados obtidos às Q14 e Q15

Tendo em conta, e por oposição, o universo de militares que não considera as instruções claras e/ou suficientes, é importante assegurar ações de formação/sensibilização aos avaliadores, essencial tal como refere Camara (2015, p.116) na implementação de um sistema desta natureza, e que deve conter as fases descritas na Figura 2.

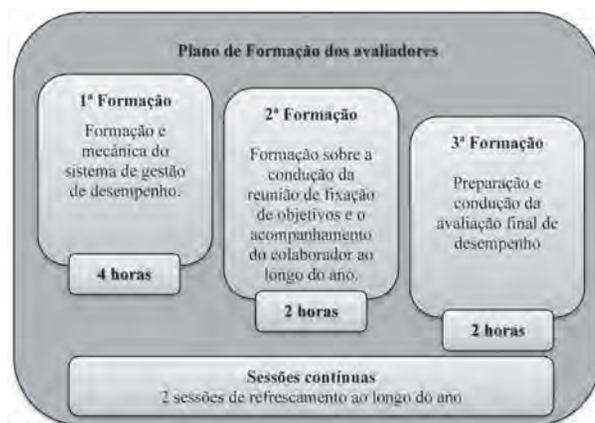


Figura 2 - Formação destinada a avaliadores

Fonte: Adaptado a partir de Camara (2015).

Apesar do SAMMFA não ser uma implementação de raiz, a realidade é que mesmo no anterior sistema se notava uma falta de preparação dos avaliadores (CESP2).

A este respeito, os dados (Figura 3) permitem verificar que 64,3% dos militares tiveram algum tipo de formação/sensibilização, o que revela um apreciado esforço da FAP para assegurar esses momentos.

No entanto, pouco mais de metade (51,2%) daqueles militares considera que a formação foi suficiente, identificando-se uma necessidade de melhoria neste aspeto. Note-se que, dos militares que não tiveram formação, 93,6% consideram que a mesma teria sido importante. Estes valores, assim como a falta de formação/preparação dos avaliadores, que transparece nos conselhos de especialidades, são considerados preocupantes pela maioria dos membros eleitos comuns dos CESP entrevistados.

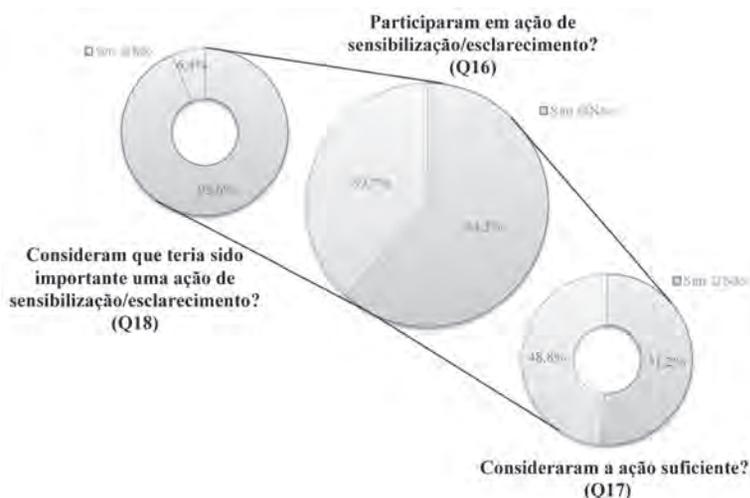


Figura 3 – Resultados obtidos nas Q16 a Q18

Como esclarece a Chefe da Secção de Avaliação de Mérito da Repartição de Carreiras e Promoções da Direção de Pessoal, a DP procura que a formação chegue aos avaliadores de forma descentralizada, através dos órgãos de gestão de pessoal. É ministrada formação a esses órgãos com indicação para que a mesma seja replicada nas unidades. Uma das principais dificuldades reportadas por esses serviços é que muitos avaliadores não estão presentes devido à quantidade de solicitações a que têm de dar resposta, resultado da escassez de recursos humanos. Também a rotatividade de militares nos órgãos de pessoal faz com que estes, muitas vezes, não tenham a formação e a capacidade para estar frequentemente a dar esse apoio.

Dada a importância que a FAV tem para o desenvolvimento da carreira do militar, sugere-se que essas formações sejam de carácter obrigatório e periódico. Tal como sugerido por CESP1, uma vez por ano, antes do início do período de avaliações, deveriam ser desencadeadas formações curtas para os avaliadores, que, acima de tudo, deveriam explicar como cada campo vai ser utilizado, mas também como elaborar o juízo ampliativo, sensibilizando, ainda, para aspetos práticos como a importância dos avaliadores tomarem notas, ao longo do tempo relativas ao desempenho dos subordinados.

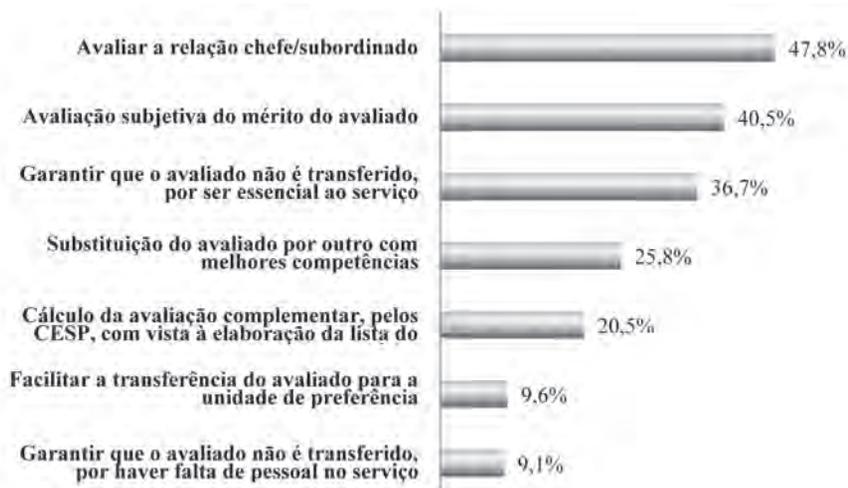
A falta de formação refletiu-se no conhecimento acerca dos campos da FAV “Avaliação do potencial” (campo 6), “Permanência do avaliado na unidade” (campo 7.1) e “Necessidades de formação do avaliado” (campo 7.2), não havendo unanimidade quanto ao seu propósito, nas respostas às Q19 a Q21 do questionário, como se pode observar na Figura 4. Para além de reduzir o efeito pretendido desses campos, esta falta de uma interpretação comum a todos os avaliadores prejudica a igualdade de critérios que se pretende para as FAV. Adicionalmente, as entrevistas conduzidas evidenciaram que, mesmo ao nível da DP, DIVREC e membros eleitos comuns dos CESP, a finalidade destes campos não é consensual.

Constatou-se ainda que a utilização, pelos CESP, dos campos da “Avaliação do potencial” no cálculo da AC, apesar de prevista no RAMMFA, é pouco explorada. Relativamente a estes campos nota-se que estão demasiado focados na comparação relativa entre militares e o seu preenchimento é pouco claro. Por exemplo relativamente ao campo “Funções militares de exercício preferencial do avaliado” (campo 6.3), não é referido quais são as competências que um militar deve ter para desempenhar essas funções.

Q19 – Funções Militares de exercício preferencial do avaliado



Q20 – Funções Militares de exercício preferencial do avaliado



Q21 – Necessidades de formação do avaliado

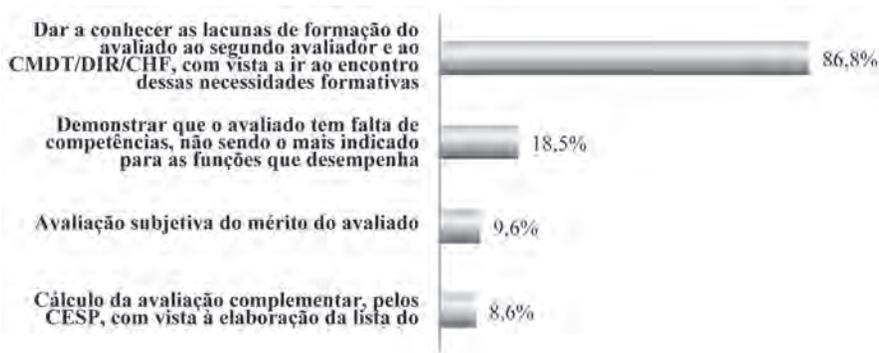


Figura 4 – Respostas quanto aos propósitos dos campos 6.3 (Q19), 7.1 (Q20) e 7.2 (Q21) das FAV

3 – A informação contida nas FAV está a ser aplicada, pelos serviços de pessoal, de forma a compatibilizar as competências e o potencial do avaliado com as necessidades da Instituição? As FAV são enviadas à Repartição de Colocações (RepC) da DP (cRCP) após a conclusão do processo avaliativo. Porém, atualmente, esta informação não está a ser considerada para efeitos de colocações/nomeações (cRC). Está, no entanto, a ser revisto o Regulamento de Colocações que, se aprovado, operacionalizará uma solução para conciliar aquelas informações de forma adequada e eficaz. A implementação do novo Sistema de Informação de Avaliação do Mérito dos Militares das Forças Armadas (SIAMMFA), comum aos Ramos, constituirá um facilitador desse processo.

Verifica-se que, atualmente, nenhum destes três aspetos investigados é cumprido. Um dos projetos da DP para 2020, como refere o Chefe da Repartição de Carreiras e Promoções da Direção de Pessoal, é a elaboração de um modelo de Gestão por Competências (GpC), que permitirá “encontrar o *match* perfeito entre as pessoas e os cargos, entre os níveis de proficiência das competências exigidas e as apresentadas”.

4.1.2. Desenvolvimento Profissional

O SAMMFA pretende “contribuir para incentivar o cumprimento das missões e tarefas, bem como estimular o aperfeiçoamento técnico-militar” (alínea a) do n.º 2 do artigo 5.º do RAMMFA). Esta definição vai ao encontro do conceito de desenvolvimento, que Hampton (1983, pp.425-426) define como o “auxílio prestado a subordinados para que melhorem o seu desempenho e adquiram novas habilidades”. Semelhante descrição para desenvolvimento profissional é apresentada por Chiavenato (1981, p.155), que o considera fruto da educação e que permitirá ao trabalhador adquirir novos conhecimentos de forma a desempenhar funções mais complexas.

Identificaram-se seis formas através das quais o RAMMFA pode estimular esse processo (Quadro 4).

Quadro 4 – Possíveis formas do RAMMFA contribuir para o desenvolvimento profissional

1	Impacto das notas dos cursos de promoção na categoria	Cálculo da FAM
2	Impacto do desempenho (através da Avaliação Individual e da Avaliação Disciplinar)	
3	Impacto da frequência de outros cursos e formações	Cálculo da Avaliação Complementar
4	Impacto da participação em atividades operacionais	
5	Identificação das necessidades de formação dos militares avaliados	FAV (Campo 7.2)
6	Promoção de reuniões iniciais /acompanhamento com vista a comunicar e incentivar o desenvolvimento	Competência atribuída ao avaliador

Analisa-se, de seguida, se estes aspetos estão efetivamente a promover o desenvolvimento profissional.

1: 91% dos respondentes ao questionário estão conscientes que a nota nos referidos cursos pode influenciar a sua progressão na carreira (Q7 e Q11). Apesar de 71% pensarem dedicar-se mais ao referido curso pelo impacto deste na FAM (Q12), apenas 38% dos que já o realizaram acabaram por fazê-lo (Q9), possivelmente por outras condicionantes que limitaram o empenho desejado. Ainda a mencionar que 65% dos militares que realizaram o curso, desconhecendo que este contava/viria a contar para o cálculo da FAM, reconhecem que ter-se-iam dedicado mais, caso soubessem do seu impacto (Q10). Na análise da nota média dos cursos (Figura 5) confirma-se esse aumento de desempenho para o Curso de Promoção a Oficial Superior (CPOS) e para o Curso Básico de Comando (CBC), ao contrário do que se verifica no Curso de Promoção a Sargento-chefe (CPSC). É preciso ter em conta que outros fatores, como a alteração aos programas de curso, podem influenciar as referidas notas.

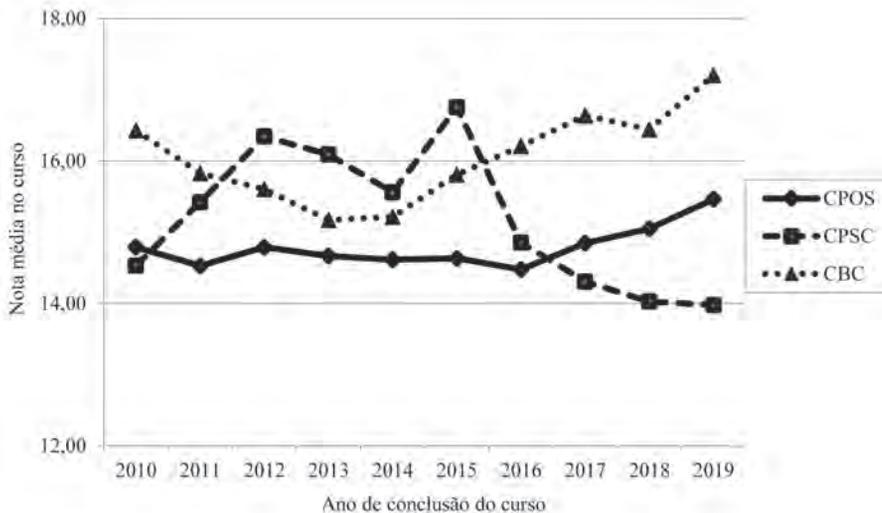


Figura 5 – Evolução da nota média dos cursos de promoção

O aumento de desempenho nos referidos cursos, assim como a manifesta vontade dos militares em se dedicarem mais nestes momentos de formação, indiciam que a implementação do RAMMFA pode incentivar uma maior dedicação dos militares nos cursos de promoção, contribuindo para o seu desenvolvimento profissional.

2: O RAMMFA procura, através da AI, incentivar e valorizar o desempenho dos militares. Esta base é a que tem a ponderação mais alta para o cálculo da FAM, o que destaca a sua importância. No entanto, só 18% dos militares admitem ter tentado melhorar o seu desempenho (Q27), aumento corroborado por apenas 7% dos avaliadores (Q22).

Procurou-se analisar de forma indireta a variação do desempenho através da análise ao número de louvores propostos. O gráfico seguinte apresenta a evolução do número de louvores atribuídos entre 2010 e 2019 por cada 100 militares (Figura 6). O ano de 2019 foi aquele com maior atribuição dos últimos 10 anos. Verifica-se nos quadros permanentes (QP) um aumento de 34% da média entre 2018-2019 (RAMMFA em vigor) relativamente à média entre 2010-2017. No regime de contrato (RC) essa variação foi de apenas 12,1%. Também através do questionário se verificou que 25% dos avaliadores referem ter proposto mais louvores aos seus subordinados (Q23). Note-se, no entanto, que 84% destes admite que a principal razão foi devido ao peso dos louvores para o cálculo da FAM, e não por um efetivo aumento de desempenho (Q24). Isto pode explicar o aumento significativo nos quadros permanentes, e menos relevante no RC, para o qual os efeitos dos louvores na carreira são limitados.

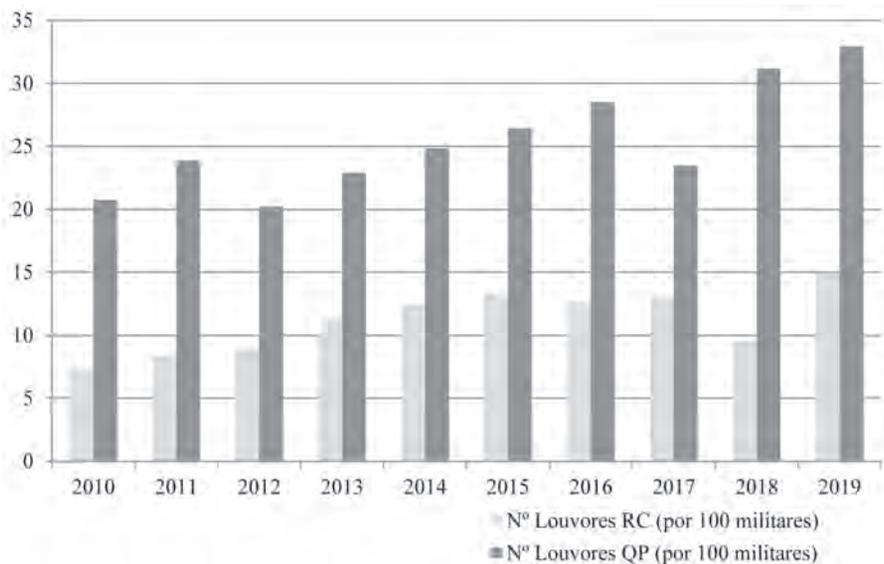


Figura 6 – Variação no número de louvores entre 2010 e 2019

Segundo o Chefe da Repartição de Pessoal da Divisão de Recursos do Estado-Maior a razão para este aparente fraco incentivo no aumento de desempenho deve-se à recente implementação do sistema - se as pessoas não se colocarem contra o sistema e procurarem melhorar o seu desempenho, este deverá aumentar naturalmente.

3: Avaliou-se se os militares pretendem frequentar mais formações devido ao impacto destas no cálculo da AC, sendo que 42% dos respondentes pondera fazê-lo (Q28). Analisando os dados do número de registo de cursos⁷, desde 2010 (Figura 7) verifica-se que, para os QP, a média respeitante ao período 2018-2019 daquele valor aumentou 32,6% relativamente à média dos 8 anos anteriores, enquanto no caso do RC o aumento foi de 14,3%. Note-se que, ao contrário do QP, para o RC não se aplica o cálculo da AC. Estes dados apontam no sentido de o SAMMFA fomentar nos militares dos QP a frequência de mais formações, promovendo desta maneira o seu desenvolvimento profissional.

⁷ Registo de todo o tipo de cursos, formações ou qualificações dos militares, independentemente da sua origem.

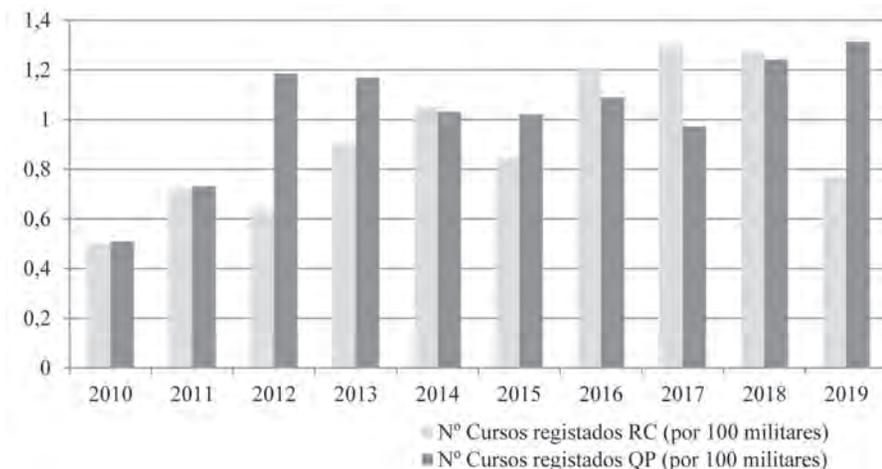


Figura 7 – Número de registo de cursos desde 2010

4: Para se perceber se houve variação na intenção de participar em atividades operacionais, dada a valoração destas missões para a AC, obteve-se junto da RepC a evolução do número de candidatos para missões desde 2012 (Figura 8).

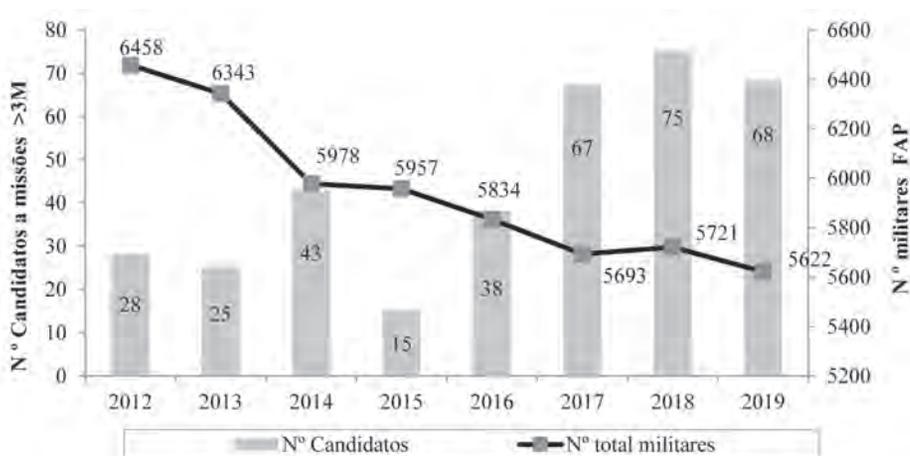


Figura 8 – Candidatos a missões com duração superior a três meses

Enquanto a média, até 2016, rondou os 30 candidatos por ano, de 2017 a 2019, a média foi de 70 candidatos por ano, apesar da redução do número de efetivos. Podem existir diversas razões para esta evolução, como, por exemplo, o facto de os concursos terem sido divulgados mais cedo, levando a um maior número de candidaturas (anterior cSecCCM).

Porém, é legítimo considerar que o aumento significativo de candidatos a partir de 2017, possa também estar relacionado com a implementação do RAMMFA, numa antevisão da importância destas missões para a valoração do processo individual. De facto, a atual

Chefe da Secção de Cargos, Cursos e Missões refere que muitos militares apresentam a necessidade de ter uma experiência internacional registada no seu processo individual, para ser contabilizada no mérito militar.

5: O campo 7.2 das FAV permite identificar as necessidades de formação dos militares avaliados, aquilo que, como notaa Chefe da Secção de Avaliação de Mérito da Repartição de Carreiras e Promoções da Direção de Pessoal, o avaliado precisa para se desenvolver, melhorar e potenciar, seja em competências técnicas ou comportamentais. É ainda referido na entrevista que, neste momento, a plataforma informática SIAMMFA apresenta alguns problemas e não permite extrair automaticamente relatórios, que possibilitariam, entre outros, identificar rapidamente as necessidades de formação dos militares, contribuindo para este processo.

A realçar que 18,5% dos avaliadores consideram que este campo pode servir para demonstrar que o avaliado tem falta de competências para a função que desempenha. Ou seja, possivelmente muitos avaliadores coíbem-se de indicar neste campo as carências de formação, com receio que isso possa prejudicar o militar. Por outro lado, há o risco deste campo poder estar a ser usado pelos CESP, justamente, para realçar a falta de formação do avaliado, prejudicando-o.

É necessária uma clarificação do propósito deste campo e como a informação é/será utilizada. Idealmente não deveria contribuir para a determinação do mérito do militar, para que os avaliadores não deixem de identificar as lacunas de formação que, colmatadas, permitam ao militar melhorar o seu desempenho.

6: O *feedback* dado aos colaboradores potencia o seu desenvolvimento pessoal e profissional (Rego et al., 2015, p. 497). Importância reforçada por Camara (2015) que refere que deverá haver uma fixação inicial de objetivos para que o colaborador saiba o que é esperado dele e como deve medir o seu desempenho. A qualidade dos objetivos vai condicionar a qualidade do desempenho do colaborador. Ao longo do ano, deverá haver acompanhamento destinado à correção de desvios que porventura surjam.

Apesar do n.º3 do artigo 17.º do RAMMFA prever a realização de reuniões iniciais e de acompanhamento, verificou-se (Figura 9) que são pouco realizadas pelos avaliadores.

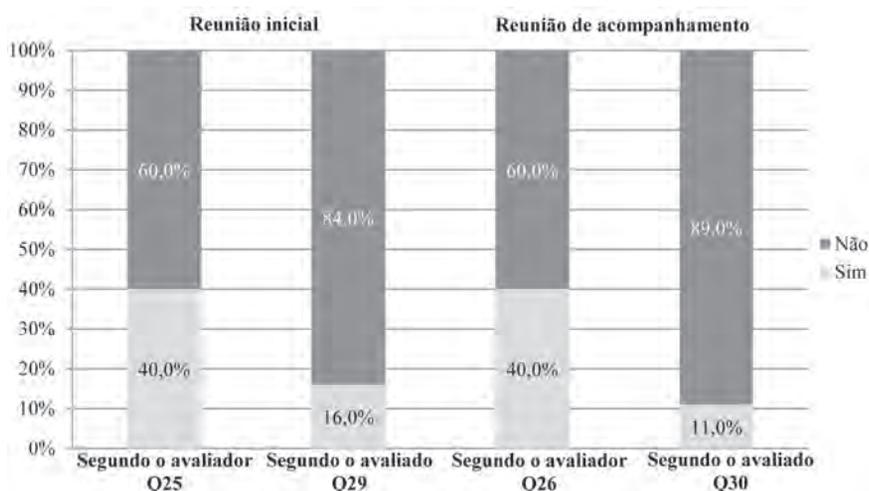


Figura 9 – Respostas às Q25/Q26/Q29/Q30

Destes resultados sobressai a falta de consenso entre avaliadores e avaliados quanto ao facto destas reuniões terem sido realizadas, denotando uma falta de comunicação entre avaliador/avaliado.

4.1.3. Síntese conclusiva e resposta à QD1

É comum a percepção que os sistemas de avaliação de desempenho se destinam a exigir mais trabalho e esforço aos trabalhadores, sendo, essencialmente, controladores e punitivos. Os sistemas de gestão de desempenho devem ser encarados de forma positiva como um potencial transformacional, que permite melhorar o desempenho individual e organizacional (Camara, 2015). Também o RAMMFA procura ir além da simples apreciação da atuação do subordinado, no sentido de o premiar e punir, e visa promover a compatibilização de competências, o conhecimento do potencial humano existente e o desenvolvimento profissional.

A FAP está atualmente a trabalhar na implementação de um modelo de GpC, que permitirá uma adequada afetação dos militares aos cargos, em função das suas competências e potencial individual. O SAMMFA, por sua vez, contribui para esse processo ao definir e medir, com descritores objetivos, as competências que considera mais relevantes e avaliar, através de campos específicos, o potencial individual.

No futuro, a implementação de um modelo de GpC e a revisão do Regulamento de Colocações permitirá cumprir dois dos requisitos analisados nesta investigação e que, atualmente não se verificam: os manuais das U/E/O não fazem referência às competências adequadas a cada cargo/função e, talvez decorrente disso, a RepC não tem em conta a informação extraída das FAV para efeitos de colocações. Será ainda importante garantir o preenchimento rigoroso e informado de todos os campos da FAV, sendo necessário, para tal, introduzir-se melhorias ao nível da formação ministrada aos avaliadores.

No que respeita ao desenvolvimento profissional, verificou-se que o RAMMFA o potencia ao incentivar os militares a:

- Procurarem participar em mais missões;
- Frequentarem mais formações/cursos;
- Dedicarem-se mais nos cursos de promoção na carreira.

O RAMMFA revela, porém, pouco impacto no estímulo da melhoria do desempenho. As razões poderão ser diversas e nem estarem relacionadas com o RAMMFA, como por exemplo uma escassez de recursos humanos que leva a que os militares estejam sobrecarregados e sem capacidade de evolução. As razões relacionadas com o RAMMFA poderão ser:

- Inexistência de um plano de desenvolvimento individual que permita responder às necessidades de formação diagnosticadas no campo 7.2 das FAV.
- Resistência ao atual sistema, potencializada pelo facto de não ter existido uma transição gradual, como refere o diretor do Pessoal;
- Pouca adesão dos avaliadores à realização de reuniões iniciais/accompanhamento que permitem orientar e incentivar o desempenho dos subordinados;

- Inexistência de um sistema de recompensas (além da promoção) para militares com bons desempenhos, para reforçar esse comportamento;
- Falta de preparação dos avaliadores que, se originar uma avaliação mal conduzida, segundo Camara (2015, p.70), “destrói a credibilidade do sistema, desmotiva os avaliados e afeta a sua autoestima e gera conflito e resistência”.

Será seguro afirmar que atualmente o desempenho é mais avaliado do que gerido, não sendo totalmente explorado o contributo destes sistemas na melhoria do desempenho individual, ideia reforçada pelo Diretor do Pessoal que refere que o RAMMFA está apenas focado para efeitos de promoção.

4.2. Impacto do RAMMFA nos militares da Força Aérea

Neste capítulo avalia-se o impacto do RAMMFA nos militares, procurando deste modo responder à Questão Derivada 2 (QD2): Quais as relações entre a SAD e o COA/EMP/IS dos militares da Força Aérea, face à entrada em vigor do novo RAMMFA?

4.2.1. Satisfação com a Avaliação de Desempenho e relações que esta estabelece com: o Comprometimento, Empenhamento e a Intenção de Saída dos militares da Força Aérea.

Nas diferentes escalas, a estrutura relacional foi avaliada pela análise fatorial exploratória (AFE) sobre a matriz das correlações, com extração dos fatores pelo método das componentes principais. Reteve-se um fator latente (1F), com eigenvalue superior a 1 que explicava as referidas variâncias totais, coincidente com a estrutura de fatores (1F) das escalas originais. Para avaliar a validade da AFE foram obtidos os KMO⁸, todos eles classificados como bons de acordo com Maroco (2010, p. 368).

A análise dos resultados (Figura 10), no que diz respeito aos itens Q33 a Q38 para caracterizar a SAD, indiciam insatisfação dos militares relativamente à capacidade do atual modelo para avaliar o desempenho (Q33), ao “feedback” e orientação que recebem do chefe (Q34), à perceção que têm das avaliações obtidas quando comparadas com as de outros militares (Q36) e à incapacidade das FAV em refletir uma melhoria ou declínio do seu desempenho (Q37).

⁸ O critério ou teste de Kaiser-Meyer-Olkin (KMO) identifica se um modelo de análise fatorial é adequadamente ajustado aos dados, testando a consistência geral dos mesmos.

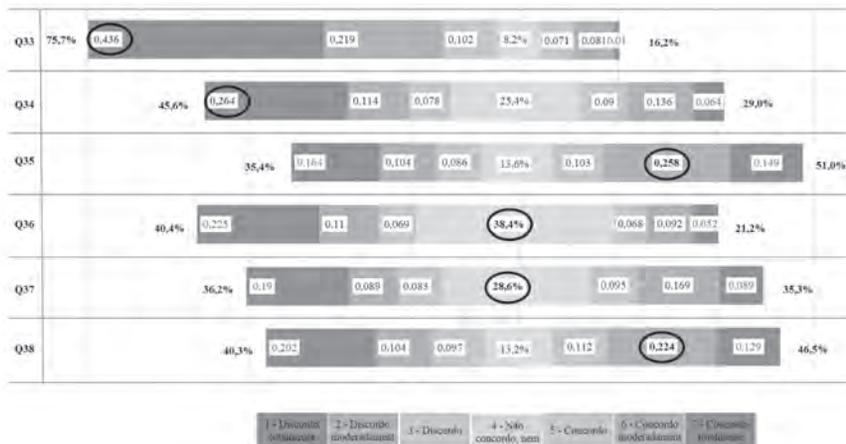


Figura 10 – Satisfação com a Avaliação de Desempenho: resultados obtidos

Dessas salienta-se a Q33 que se refere à satisfação com o atual modelo de avaliação de desempenho. Este é dos parâmetros mais importantes e que se pode dizer estar relacionado com a sua aceitabilidade que, segundo Rego et al. (2015, p. 499) “é o requisito mais importante, sem o qual o sistema estará condenado ao fracasso”. Este item revelou que 75,7% dos respondentes não se consideram satisfeitos com o atual modelo, encontrando-se a moda (43,6%) no extremo da escala em “Discordo totalmente”. Também o Chefe da Repartição de Carreiras e Promoções da Direção de Pessoal reconhece a importância de melhorar a aceitabilidade, pois os resultados das listas do mérito têm gerado apreensão entre os militares.

Na tentativa de explicar estes valores e de se encontrarem soluções, avaliaram-se as correlações entre os itens (Quadro 5).

Quadro 5 – Satisfação com a Avaliação de Desempenho: matriz de correlações entre itens (Pearson)

	Q33	Q34	Q35	Q36	Q37	Q38
Q33	1					
Q34	,356**	1				
Q35	,311**	<u>,554**</u>	1			
Q36	,352**	,451**	<u>,648**</u>	1		
Q37	,346**	<u>,541**</u>	,761**	<u>,678**</u>	1	
Q38	,315**	<u>,544**</u>	,846**	<u>,660**</u>	,827**	1

** A correlação é significativa no nível 0,01 (bilateral).

Nota: A negrito assinalam-se correlações > 0,700; a sublinhado correlações situadas no intervalo [0,500; 0,700]; e em itálico correlações situadas no intervalo [0,300; 0,500[.

Verificou-se que se estabelecem (Quadro 6) correlações positivas baixas ($0,3 < r < 0,5$) entre a satisfação com a avaliação de desempenho (Q33) e a satisfação com o “feedback” recebido das chefias (Q34), os resultados obtidos e a quantidade e qualidade de trabalho desenvolvido (Q35 e Q37), e as avaliações individuais comparativamente às de outros militares (Q36).

Ouseja, mesmo que se tente melhorar o sistema incidindo nestes três fatores, essa influência positiva poderá não ser, por si só, suficiente para que os militares se sintam satisfeitos com o novo modelo de avaliação (Q33). A satisfação com a avaliação de desempenho poderá estar mais relacionada com uma resistência, talvez inicial, à mudança de paradigma de progressão de carreira e não tanto com a justiça de resultados obtidos.

As Questões Q35 a Q38 relacionam-se com a confiança no sistema de avaliação. Segundo Rego et al. (2015, p. 501) a confiança “entre todos os intervenientes num processo de gestão de desempenho é crucial para a eficácia do mesmo” e “requer práticas de gestão e de liderança consistentes ao longo do tempo, transparentes, justas e respeitadoras da dignidade das pessoas”. Enquanto os resultados positivos obtidos nas questões 35 e 38 mostram alguma satisfação com as avaliações obtidas relativamente ao trabalho realizado, os resultados à Q36 revelam uma preocupação com as diferenças de critérios dos avaliadores. As diferenças de critérios podem ser mitigadas através da formação e da harmonização das avaliações, cuja importância foi destacada na maioria das entrevistas realizadas. A metodologia para essa implementação já está estudada ao nível da DIVREC.

Em relação às respostas à Q37, verifica-se a baixa satisfação (Moda em “Discordo Totalmente”) na forma como as FAV refletiram alterações de desempenho. Estes resultados corroboram as respostas às Q22 e Q27, em que o aumento do desempenho individual dos militares (17,8%) não é percecionado da mesma forma pelos avaliadores (6,8%). Esses valores poderiam aproximar-se, se houvesse maior acompanhamento e *feedback* dos avaliadores, como reforça, aliás, a correlação positiva moderada ($r = 0,541$, $p = 0,01$) que se estabelece entre estas duas questões (Q34 e Q37).

Estabelecem-se, de seguida, as relações entre as variáveis SAD, COA, EMP e IS, analisadas através do Coeficiente de Correlação de Pearson, e que se pretendem avaliar em resposta à QD2 (Quadro 6).

Quadro 6 – Correlações entre SAD/COA/EMP/IS (Pearson)

Correlações						
	M	DP	SAD	COA	EMP	IS
SAD	3,58	1,5331	1			
COA	4,91	1,5243	<i>0,317</i>	1		
EMP	4,75	1,5047	<i>0,362</i>	<u>0,686</u>	1	
IS	3,62	1,8117	-0,34	<u>-0,593</u>	<u>-0,543</u>	1

** A correlação é significativa no nível 0,01 (bilateral).

Nota: A sublinhado assinalam-se correlações situadas no intervalo [0,500; 0,700]; e em itálico correlações situadas no intervalo [0,300; 0,500].

É possível observar que, embora exista correlação entre a SAD e as restantes variáveis, esta é baixa. Ou seja, a SAD aumenta os níveis de COA e EM, e diminui a IS, mas não de forma considerável. Não deixam de ser resultados curiosos que destoam face ao previsto pela diversa literatura (ver secção 2.1.3 e 2.1.5).

Efetivamente, verifica-se que, apesar de os militares indicarem insatisfação com o SAD (M=3,58) e em particular com o atual modelo de avaliação como forma de avaliar o seu desempenho

(Q33, M=2,414), continuam a apresentar razoáveis níveis de COA (M=4,91) e EMP (M=4,75) (Figura 11). É interessante notar a correlação positiva moderada entre o comprometimento, o empenhamento e a intenção de saída, ou seja, o militar que demonstra uma ligação afetiva com a Organização, estará também mais empenhado no trabalho e com intenções de saída reduzidas.

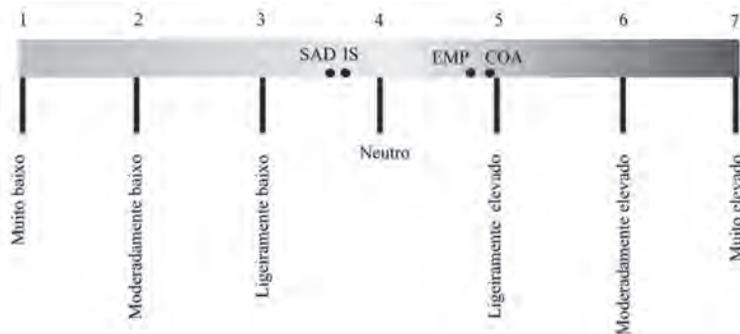


Figura 11 – Médias SAD, COA, EMP e IS situadas numa escala de Likert 7

Os valores de *comprometimento* obtidos podem ser explicados pelo facto de este poder ser influenciado por uma série de outros fatores não relacionados com a avaliação de desempenho (Cunha et al., 2014, p.220), ideia da qual também partilha o Diretor do Pessoal. Ainda assim, o facto do novo sistema de avaliação apresentar uma influência tão pequena no comprometimento poderá ser devido ao facto da sua implementação ser recente, com efeitos ainda pouco sentidos. Adicionalmente, a ligação emocional à instituição castrense é apoiada por bases particularmente fortes, resultado de um processo contínuo de aculturação que torna os militares resilientes, traduzindo-se em níveis de comprometimento estáveis.

Apesar de muitos estudos considerarem o sistema de avaliação de desempenho o melhor preditor do *empenhamento* (Ameen, 2019), verificou-se uma relação ténue entre a SAD e o empenhamento. Tal poderá dever-se ao facto de, como defende Ameen (2019), os aspetos que promovem o empenhamento poderem estar mais relacionados com os fins a que se destina o sistema de avaliação, nomeadamente *feedback*, formação, promoções, reconhecimento e recompensa financeira, do que com o próprio sistema em si. O Quadro 7 estabelece a relação entre estes fins e o verificado na FAP.

Quadro 7 - Aspetos que promovem o empenhamento

Aspetos que promovem o empenhamento	Realidade na FAP
Feedback	pouco usado pelos avaliadores e com baixa taxa de satisfação por parte dos avaliados visados (secção 4.2.1).
Formação	Promovida pelo campo 7.2 das FAV, mas o seu propósito não é claro para os avaliadores e a sua sinalização não traz nenhum efeito (secção 4.12).
Promoção	Cumprir este propósito, mas verifica-se resistência à utilização da avaliação de desempenho para este fim (secção 4.2.1).
Reconhecimento	Promove-o uma vez que se passa de um sistema de progressão na carreira por antiguidade para um sistema de progressão por mérito.
Recompensas financeiras	Sem aplicabilidade nas Forças Armadas, mas poderiam ser consideradas outras.

Ou seja, se estes fins forem trabalhados, é provável que se obtenham resultados diferentes dos verificados na correlação entre a SAD e o EMP. É um estudo que poderá replicar-se no futuro, para avaliar o sucesso das medidas que venham a ser tomadas para potenciar os efeitos do RAMMFA.

Relativamente à *intenção de saída* esta apresenta uma correlação negativa baixa com a SAD. Note-se que uma significativa percentagem de militares (47%) considera vir a procurar emprego num futuro próximo (Q54), 31,5 % consideram fazê-lo no próximo ano (Q57) e 22% estão a fazê-lo no momento presente (Q55). Estudos recentes da DP, referidos pelo Diretor do pessoal, apontam para que a principal razão de saída esteja mais relacionada com a remuneração do que com a gestão dos recursos humanos (Figura 12).



Figura 12 – Razões de saída dos militares dos QP

Fonte: DP (2019).

É, contudo, de salientar que 68,9% dos militares (Q31), caso fossem ultrapassados em momentos de promoção, e dependendo das razões, ponderariam abandonar a Instituição, sendo que:

- 22% se ultrapassados por militar com menor desempenho;
- 29,5% se prejudicados por razões não relacionadas com o seu desempenho;
- 15,9% independentemente da situação;
- 1,5% se ultrapassados por mais do que um militar.

Por serem números particularmente preocupantes, abordou-se os membros eleitos comuns dos CESP de oficiais e sargentos no sentido de perceber se essas situações podem/têm ocorrido e como podemos minimizá-las. Os problemas identificados referem-se essencialmente a desigualdade de critérios dos avaliadores e louvores com pesos diferentes consoante a colocação do militar.

4.2.2. Síntese conclusiva e resposta à QD2

Decorrente desta análise, verificam-se as relações que se estabelecem entre a SAD, COA, EMP e IS. Conclui-se que a SAD se relaciona de forma positiva com o COA e EMP, e de forma

inversa com a IS. No entanto, as correlações que se estabelecem são baixas, ou seja, a SAD tem uma influência pequena no COA, EMP e IS dos militares. Uma das explicações poderá estar relacionada com o facto de existirem muitos fatores que, também, influenciam estas variáveis. Ainda assim seria de esperar, pela diversa literatura, uma maior relação entre estes conceitos. Poderão explicar o pequeno impacto, o facto de o sistema ser recente, com efeitos ainda pouco sentidos, e com “ferramentas” ainda não exploradas (feedback, formação, efeitos de promoção, reconhecimento e recompensas). Reproduzir este estudo no futuro poderá levar, portanto, a resultados diferentes.

4.3. Contributos para potenciar os efeitos do RAMMFA (resposta à QC).

Das respostas às questões derivadas, analisadas nos subcapítulos anteriores, procura-se agora obter a resposta à QC “De que modo poderão ser potenciados os efeitos do RAMMFA?”.

Na QD1 verificou-se a influência que o RAMMFA tem na compatibilização de competências, no desenvolvimento profissional e no conhecimento do potencial humano, e na QD2 verificou-se a relação que se estabelece entre a SAD e o COA, o EMPI e a IS. O estudo permitiu identificar uma série de situações possíveis de serem melhoradas, de forma a que o RAMMFA contribua para as suas finalidades mais eficazmente e aumente o seu efeito positivo no COA, EMP e reduzindo as IS.

Apresentam-se no Quadro 8, organizadas por objetivos e categorias de análise, as situações identificadas e, fruto da análise de conteúdo das entrevistas semiestruturadas e da reflexão crítica desenvolvida, as respetivas sugestões de como as mitigar. Estes subsídios procuram potenciar o RAMMFA e estão dirigidos para: (1) Revisão do RAMMFA; (2) Revisão do despacho do CEMFA; e (3) A Organização, no sentido de potenciar as finalidades do RAMMFA.

Quadro 8 – Recomendações para as situações identificadas

Objetivo	Categoria	Situações identificadas		Recomendações	
1 - Avaliar se o SAMMFA está a atingir as finalidades que pretende promover	1 – Desenvolvimento de Competências, 2 – Desenvolvimento profissional, 3 – Potencial individual	Falta de preparação dos avaliadores	Grande parte dos militares não considera as instruções de preenchimento das FAV claras e/ou suficientes.	<ol style="list-style-type: none"> 1) Revisão do RAMMFA, clarificando as instruções de preenchimento da FAV, e incluindo esclarecimentos acerca da finalidade e aplicação da informação recolhida, principalmente nos campos 6 e 7; 2) Plano de formação para os avaliadores, abrangendo: <ul style="list-style-type: none"> - Funcionamento do sistema de avaliação - Reuniões de definição de objetivos e de acompanhamento - Avaliação e reunião final - Formações periódicas, curtas e obrigatórias; 3) Ficha de controlo de eficácia das formações (avaliação da formação); 4) Esclarecimento da finalidade dos campos: <ul style="list-style-type: none"> - 6: Avaliação do potencial - 7.1: Permanência do avaliado na unidade - 7.2: Necessidades de formação do avaliado 5) Campo na FAV onde o avaliador indica a realização (ou não) de reunião inicial e de acompanhamento. 	
			Quase metade dos avaliadores não frequentou ações de formação/sensibilização		
			A maioria dos avaliadores não realiza reunião inicial e reuniões de acompanhamento com os avaliados		
			Existe pouco conhecimento e consenso quanto à finalidade e aplicação de alguns campos das FAV		
	1 – Desenvolvimento de Competências	Limitações na compatibilização de competências	Não existe informação acerca de quais as competências mais valorizadas para cada cargo/função definido		<ol style="list-style-type: none"> 6) Manuais da organização e normas de funcionamento das U/E/O devem incluir as competências mais relevantes para cada cargo/função; 7) Os serviços de pessoal devem considerar a informação recolhida nas FAV nas colocações e nomeações de militares.
			Informação recolhida nas FAV (relativa às competências e ao potencial) não é utilizada		
	2 – Desenvolvimento profissional	Campo da FAV “Necessidades de formação do avaliado” pouco explorado	Avaliadores desconhecem o propósito do campo 7.2, podendo não o preencher com receio de prejudicar o avaliado		<ol style="list-style-type: none"> 8) (1) Formação obrigatória para os avaliadores; 9) Definição, num documento transversal à FAP, relativamente à utilização da informação do campo 7.2 da FAV, gerando uma resposta integrada e mais eficaz; 10) Resolução dos problemas do SIAMMFA, de forma a automatizar o processamento das necessidades de formação; 11) Implementação de planos de desenvolvimento individual para responder às necessidades formativas.
			Dificuldades na utilização do campo 7.2, devido a problemas com o SIAMMFA		
			Falta de diretiva ao nível da FAP relativamente à utilização a dar a esta informação, de forma a colmatar essas necessidades eficazmente		
		RAMMFA pode potenciar o desenvolvimento de outras áreas	Apesar de promover o desenvolvimento profissional em diversas áreas, existe algum potencial do RAMMFA para explorar outras vertentes com importância para o desempenho dos militares		<ol style="list-style-type: none"> 12) Para além dos cursos de promoção na categoria, de outros cursos e formações, ponderar a contabilização de outras áreas que já são avaliadas, como por exemplo a componente da condição física (p.e testes físicos, medalhas recebidas no âmbito militar).
	Impacto reduzido do RAMMFA na melhoria do desempenho diário	O RAMMFA demonstra eficácia reduzida na melhoria do desempenho dos militares	<ol style="list-style-type: none"> 13) Definir no RAMMFA outros efeitos da avaliação (com impacto mais imediato do que as Promoções), tanto para as avaliações desfavoráveis (suprir as necessidades de formação, troca de funções dentro do mesmo serviço), como para as avaliações com níveis elevados (atribuição de dias de mérito, de louvores ou condecorações). 		
	3 – Potencial individual	Campo da FAV “Avaliação do Potencial” pouco objetivo	Campos 6.1 e 6.2 demasiado focados na comparação relativa entre militares		<ol style="list-style-type: none"> 14) Revisão do campo 6 da FAV, no sentido de: <ul style="list-style-type: none"> - Recolher informação mais detalhada relativa ao tipo de cargos/funções que o avaliado tem capacidade para assumir - Recolher informação mais detalhada acerca dos aspetos que o avaliado necessita desenvolver - Reduzir a ênfase na comparação entre os militares avaliados (atuais e anteriores).
			Pouca informação acerca da capacidade do avaliado para assumir funções mais complexas		

(Cont.)

Objetivo	Categoria	Situações identificadas		Recomendações
2 – Analisar as relações que se estabelecem entre a satisfação com a avaliação de desempenho e o comprometimento, empenhamento e a intenção de saída dos militares da Força Aérea, face à entrada em vigor do RAMMFA.	3 – Relação entre SAD e IS	Perceção de injustiça do sistema	Desigualdade dos critérios utilizados pelos avaliadores	15) Utilização de uma metodologia para harmonizar a Avaliação Individual (conforme previsto na alínea d) do n.º 1 do artigo 33.º do RAMMFA). Por exemplo, recuperando o perfil (média) do avaliador do anterior sistema; 16) Revisão do sistema de pontuação dos louvores para que se torne menos dependente da colocação (Posto do C.MDT/DIR/CH; parte, ou não, da Componente Operacional do SF); 17) Revisão da Base “Antiguidade no Posto”, de forma a considerar não apenas o tempo no posto mas também, por exemplo (e com um valor diário inferior ao disposto no n.º2 do artigo 36.º do RAMMDA), o tempo decorrido em que o militar já reunia condições de promoção ao posto atual, mas não o foi por motivos de falta de vaga (ou outros que não lhe eram imputáveis). Ou seja, uma forma de o distanciar de cursos anteriores quando são todos promovidos na mesma data, e de o aproximar do próprio curso quando apenas alguns foram promovidos, por falta de vagas para todos.
			Pontuação atribuída aos louvores dependente da colocação do militar	
			Base “Antiguidade no Posto” apresenta limitações, principalmente quando militares de cursos diferentes são promovidos na mesma data, devido à inexistência de vagas em anos anteriores	
			Oportunidades e carreiras são distintas, existindo algumas com tipicamente maior valoração (avaliações, louvores, condecorações) que outras, tendo o militar pouco controlo ou opção	
	Pouco conhecimento da relação entre abates ao quadro e o sistema de avaliação	Aquando de um abate ao quadro, o inquérito que o militar preenche acerca das razões de saída poderia estar mais detalhado	18) Revisão do inquérito de razões de saída, criar subníveis das razões indicadas (Gestão de RH, Reconhecimento do trabalho, etc.) de forma a obter informação mais detalhada relacionada com essas razões. Um desses subníveis poderia ser a satisfação com o sistema de avaliação.	
	1 – Relação entre SAD e COA, 2 – Relação entre SAD e EMP, 3 – Relação entre SAD e IS	Inconvenientes na utilização da margem de 0,3 valores para ultrapassar, na Lista do Mérito	Situações de militares com valor do mérito bastante superior ao de outros, mas que não podem ultrapassá-los pois existem entre eles “militares tampão” (com notas entre si inferiores a 0,3v). Ex. Lista: 14,0v - 14,28v - 14,57v - 14,85v: a ordem não seria alterada, embora o último tivesse mais 0,85v que o primeiro.	19) Avaliar a frequência destas situações impeditivas da promoção de acordo com o mérito e, caso se entenda, procurar soluções no sentido de as limitar, através da revisão do Despacho (CEMFA N.º 51/2018).
Experiência e informação pouco explorada		As situações identificadas e experienciadas nos Conselhos de Especialidades (como órgãos de apoio do CPESFA) não estão a ser devidamente exploradas	20) Os órgãos responsáveis pela revisão do RAMMFA e documentação relacionada com o Sistema de Avaliação devem consultar os intervenientes dos CESP, particularmente os membros eleitos comuns; 21) Avaliar a pertinência da definição de um documento guia (não vinculativo) para os CESP utilizarem para o cálculo da Avaliação Complementar, com base nos melhores exemplos verificados em CESP anteriores. Alternativamente, sessões de apresentação dos melhores modelos adotados para análise de dados e cálculo da Avaliação Complementar, mas sempre de forma não vinculativa.	
Diversos	-	-	22) Revisão da redação de alguns campos da FAV, p.e. 7.1 - “Permanência do avaliado na unidade” deveria ser “Permanência do avaliado no atual serviço”, visto ser responsabilidade do 1º avaliador, ficando mais coerente com as hipóteses de resposta.	

5. Conclusões

A implementação do RAMMFA, a 01 de janeiro de 2018, introduziu importantes alterações ao sistema de avaliação dos militares da FAP, tencionando um maior impacto deste na gestão dos recursos humanos. Relativamente ao sistema anterior, o RAMMFA diferencia-se pelo facto de ser comum aos três ramos das Forças Armadas e por quantificar a avaliação do mérito de forma mais objetiva, com consequência direta na progressão de carreira dos militares. Apesar destes aspetos serem os mais visíveis, as reformulações que o RAMMFA pretende trazer para a gestão dos recursos humanos, são mais abrangentes e ambiciosas, nomeadamente ao nível da compatibilização de competências, do desenvolvimento profissional e do potencial individual. Neste trabalho, verifica-se como o RAMMFA está a contribuir para atingir estes fins. Analisam-se, ainda, as relações que se estabelecem entre a satisfação com a avaliação de desempenho, o comprometimento, o empenhamento e as intenções de saída.

Dada a recente implementação do sistema, este estudo, se reproduzido no futuro, poderá originar resultados diferentes dos atuais. Porém, permite nesta fase monitorizar e perceber os efeitos da sua implementação, bem como identificar ajustes necessários que contribuam quer para a sua transição mais harmoniosa, quer para a sua revisão, que deverá ocorrer até janeiro de 2021.

Face ao referido, esta investigação teve como objetivos específicos a avaliação do SAMMFA relativamente às finalidades que pretende promover (OE1) e a análise das relações que se estabelecem entre a satisfação com a avaliação de desempenho e o comprometimento, empenhamento e intenção de saída dos militares da Força Aérea, face à entrada em vigor do RAMMFA (OE2), no intuito de propor contributos, valorados pelos militares da Força Aérea, para potenciar os efeitos do RAMMFA (OG). Face aos resultados, todos os objetivos foram amplamente alcançados.

O estudo foi delimitado, temporalmente, desde a data de entrada em vigor do RAMMFA até ao momento presente, especialmente aos militares da FAP no ativo, e, em conteúdo, às finalidades do SAMMFA e às relações que se estabelecem entre SAD e COA/EMP/IS.

Metodologicamente, a investigação caracterizou-se por um raciocínio indutivo, assente numa estratégia de investigação mista e num desenho de pesquisa transversal.

As principais conclusões deste estudo resultaram de um questionário, no qual participaram 1180 militares da FAP, cujos resultados foram reforçados, qualitativamente, através de entrevistas estruturadas a diferentes órgãos da FAP e de informação obtida na DP.

Em resposta à QD1 *“Estará o SAMMFA a promover as suas finalidades?”*, verifica-se que, embora o SAMMFA declare a sua intenção na compatibilização de competências, desenvolvimento profissional e conhecimento do potencial humano, atribui pouco destaque a estes fins ao longo do documento, sem especificar como os operacionalizar. Por outro lado, o seu principal propósito parece ser a avaliação dos militares com vista à promoção por escolha. Colateralmente, com este processo, o SAMMFA cria as bases que promovem as referidas finalidades, carecendo, no entanto, de serem exploradas e potencializadas pela Instituição. Mais do que avaliar o mérito, é necessário geri-lo e estimulá-lo, disponibilizando todas as ferramentas, para que o militar possa melhorar, e utilizando a informação extraída

para benefício da Organização. Se isto não acontecer, corre-se o risco de o sistema de avaliação ser encarado como algo que se destina apenas a controlar o militar, gerando resistência e desperdiçando-se o seu total potencial.

Relativamente à *compatibilização de competências*, verificou-se que a mesma será possível quando for implementado um modelo de GpC na Organização. Esse estudo encontra-se, presentemente, a ser desenvolvido pela DP. Atualmente, apesar do sistema contribuir para este processo ao definir e medir, com descritores objetivos, as competências que considera mais relevantes, não se dá seguimento a este processo, uma vez que a RepC não aplica a informação extraída das FAV para efeitos de colocações e os manuais das U/E/O não fazem referência às competências adequadas a cada cargo/função. Identifica-se ainda a falta de clareza no propósito de alguns campos da FAV, assim como a falta de preparação dos avaliadores, necessária para o preenchimento rigoroso da FAV, garantindo a qualidade da informação extraída.

Relativamente ao *desenvolvimento profissional*, verifica-se que o RAMMFA o potencia, ao incentivar os militares a: (1) Procurarem participar em mais missões; (2) Frequentarem mais formações/cursos; e (3) Dedicarem-se mais aos cursos de promoção na categoria.

Já ao nível da capacidade do RAMMFA em identificar necessidades formativas para que estas sejam suprimidas e com isso melhorar o desempenho dos militares, apesar do campo 7.2 da FAV se destinar à recolha dessa informação, o seu propósito não é claramente percebido pelos avaliadores, e não existe nenhum plano consequente que responda às necessidades de formação que são diagnosticadas.

Verifica-se que o impacto do RAMMFA no estímulo da melhoria do desempenho diário é reduzido. As razões não são evidentes, mas poderão estar relacionadas com a:

- Resistência ao atual sistema, derivada do facto de não ter existido uma transição gradual;
- Pouca adesão dos avaliadores à realização de reuniões iniciais/accompanhamento, que permitem orientar e incentivar o desempenho dos subordinados;
- Falta de preparação dos avaliadores, que pode originar uma avaliação mal conduzida, desmotivando os avaliados, que passam a perceber o sistema como injusto, afetando deste modo o seu desempenho.

Relativamente à *avaliação do potencial individual*, verifica-se que os campos da FAV estão demasiado focados na comparação entre militares, e a informação recolhida parece insuficiente para perceber a capacidade do militar em desempenhar funções mais complexas, e quais essas funções.

Em resposta à QD2 “*Quais as relações entre a SAD e o COA/EMP/IS?*”, verifica-se que o aumento da satisfação com a avaliação de desempenho, aumenta os níveis de comprometimento e empenhamento e reduz as intenções de saída dos militares. Porém, este impacto é pequeno, o que pode ser explicado pelo facto de existirem inúmeros fatores que influenciam estas variáveis. Contudo, não é de descartar o facto de a implementação ser recente, com efeitos ainda pouco sentidos e implicações que se limitam aos momentos de promoção por escolha.

Se o RAMMFA for melhorado continuamente e os seus resultados monitorizados, se for possível promover a comunicação subordinado/chefe/Instituição, permitindo a evolução

do nível de proficiência das competências do militar e correspondendo às necessidades de todos os intervenientes, as pessoas sentir-se-ão envolvidas e estimuladas. Aí sim, os efeitos poderão tornar-se visíveis e a relação com o comprometimento, empenhamento e redução de intenções de saída será reforçado.

Salientam-se, ainda, nesta parte do estudo, os resultados obtidos relativos a elevadas intenções de saída, associadas a eventuais ultrapassagens em momentos de promoção, se os militares as percecionarem como injustas. Tendo em conta a escassez de recursos humanos na Instituição, será necessário acompanhar esta situação tentando corrigir eventuais fragilidades que o sistema possa ter e que origine estas situações. Os membros eleitos comuns dos CESP, por terem uma visão abrangente da elaboração das listas do mérito, são uma fonte de informação preciosa para identificar esse tipo de situações.

A investigação realizada para responder às QD permitiu elencar situações passíveis de revisão e melhoria: no RAMMFA, no despacho do CEMFA e na Organização, de forma a potenciar as finalidades e o impacto positivo do sistema de avaliação. Através das entrevistas conduzidas e da reflexão crítica desenvolvida, respondeu-se cabalmente à QC “*De que modo poderão ser potenciados os efeitos do RAMMFA?*” apresentando-se diversas recomendações (Quadro 8) que permitirão:

- Melhorar a preparação dos avaliadores;
- Potenciar a compatibilização de competências;
- Explorar com mais eficácia o Campo da FAV “Necessidades de formação do avaliado”;
- Promover o desenvolvimento de outras áreas através do RAMMFA;
- Estimular o desempenho diário;
- Tornar o Campo da FAV “Avaliação do Potencial” mais objetivo;
- Tornar o sistema mais justo;
- Monitorizar a relação entre o novo sistema de avaliação e os abates ao quadro
- Alertar problemas associados à margem de 0,3 valores para ultrapassar na lista do mérito;
- Beneficiar da experiência e conhecimento dos CESP com vista à identificação de situações que possam ser corrigidas.

Relativamente aos *contributos para o conhecimento*, o presente estudo foi o primeiro a ser realizado, para aferir os efeitos do novo sistema de avaliação nos militares e na Instituição, caracterizada pela forte hierarquização vertical em que, tradicionalmente, a antiguidade é vista como o principal agente para a progressão de carreira. A própria justificação da existência deste estudo – a avaliação dos seus efeitos – assenta numa evidência de que um sistema de avaliação com reduzidas implicações, como era o caso do anterior, terá dificuldade em ser agente dinamizador dos seus recursos humanos. Embora não explorado neste artigo, os resultados evidenciaram diferenças estatisticamente significativas nos efeitos entre o QP e o RC, bem como entre os oficiais e os sargentos. Este estudo corrobora a literatura existente sobre a temática, na medida em que um sistema de avaliação deve fazer parte de uma abordagem mais abrangente e transformadora, privilegiando a comunicação e a formação, de modo a impulsionar as competências para os níveis desejados. Tal, apesar de evidenciado pelo fraco aumento do desempenho e pela ténue influência da SAD no COA, EMP e IS, só poderá ficar demonstrado num estudo longitudinal que replique esta investigação após

terem sido introduzidas melhorias. A investigação também revelou a complexidade do comportamento humano, a dificuldade em isolar fatores que o influenciam, nomeadamente ao nível do empenhamento, comprometimento e intenção de saída. Verificou-se que estes estabelecem uma relação baixa com a avaliação de desempenho e moderada entre si. Por resultar de uma amostra significativa (24% dos oficiais e sargentos no ativo) é um espelho da realidade atual da FAP. Porém, estas variáveis são dinâmicas, as suas relações mutáveis, e poder-se-ão expressar de maneira diferente noutra conjuntura ou período temporal. O estudo permitiu ainda, identificar ajustes que poderão aproximar a utilização do sistema de avaliação ao modelo teórico, contribuindo para os seus fins mais eficazmente. Por último, considera-se que, embora o objeto de estudo estivesse delimitado à FAP, a metodologia seguida para esta investigação é perfeitamente aplicável aos outros Ramos ou, com as devidas adaptações, a outras organizações com um sistema de avaliação complexo como é o das Forças Armadas.

Como *limitação* principal, identifica-se o facto de parte do estudo ser qualitativo, sendo difícil identificar ou medir todos os fatores que concorrem para a explicação de uma variável, afetando o alcançar de conclusões objetivas.

No que concerne a *estudos futuros*, terá toda a pertinência analisar a distinção de resultados entre as diferentes faixas etárias, formas de prestação de serviço e entre sargentos e oficiais, uma vez que houve indícios de algumas diferenças estatisticamente significativas entre eles. Perceber as causas dessas diferenças será particularmente interessante. Sendo o RAMMFA aplicável às Forças Armadas, será relevante alargar o estudo aos outros ramos, identificando as dificuldades próprias, as soluções encontradas, o tratamento e utilização dado à informação recolhida e percebendo de que forma o sistema de avaliação está a alcançar as finalidades propostas.

Como *recomendações*, para além daquelas identificadas no Quadro 8, será importante monitorizar e controlar o sistema de avaliação, identificando efeitos de médio e longo prazo, e também avaliar o impacto das alterações entretanto incorporadas, identificando novas. Na análise deste assunto é fundamental a participação ativa dos membros eleitos comuns dos CESP, que contribuirão com a identificação de eventuais injustiças que reduzem em muito a aceitabilidade do SAMMFA, com efeitos diretos na satisfação com o sistema. É essencial também uma análise conjunta, para perceber problemas noutros Ramos e chegar-se a uma resposta uníssona. Por fim, visto que o sucesso do sistema dependerá, essencialmente, da utilização que se faz do mesmo, a Instituição deve dar enfoque a uma estratégia com vista ao aumento da eficácia organizacional, que deverá, necessariamente, passar pela valorização da comunicação (*feedback*), da evolução profissional e da compatibilização de competências, relegando para segundo plano a simples elaboração das listas do mérito.

“What gets measured gets done, what gets measured and fed back gets done well,
what gets rewarded gets repeated.”

John E. Jones

Referências bibliográficas

- Allen, J. A., & Meyer, J. P. (1990). The measurement and antecedents of affective, continuance, and normative commitment to the organization. *Journal of Occupational Psychology*, 63(1), 1-18. Retirado de <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.2044-8325.1990.tb00506.x>
- Ameen, L., & Baharom, M. (2019). Performance Appraisal Purposes: The predictors of Employee Engagement. *e-Academia Journal* 8(1), 136-151. Retirado de <https://journale-academiauitmt.uitm.edu.my/v2/images/vol8Issue1/PID-227-pp136-151.pdf>
- Braga, C. (2018). *Motivação e Turnover dos Médicos Militares das Forças Armadas* (Trabalho Final da Pós-graduação em Ciências Militares Aeronáuticas). Instituto Universitário Militar [IUM], Lisboa.
- Bozeman, D. P. & Perrewé, P. L. (2001). The Effect of Item Content Overlap on Organizational Commitment Questionnaire - Turnover Cognitions Relationships. *Journal of Applied Psychology*, 86(1), 161-173. doi: 10.1037/0021-9010.86.1.161
- Bryman, A. (2012). *Social Research Methods*. 4.^a ed. Oxford: Oxford University Press.
- Camara, P. B. (2015). *Manual de gestão e avaliação de desempenho* (2.^a ed.). Lisboa: Editora RH.
- Cawley, B. D., Keeping, L. M., & Levy, P. E. (1998) Participation in the Performance Appraisal Process and Employee Reaction: A meta-analytic review of field investigations. *Journal of Applied Psychology*, 83(4), 615-633. Doi: 10.1037//0021-9010.83.4.615
- Chiavenato, I. (1981). *Administração de Recursos Humanos* (2.^aed). São Paulo: atlas.
- Creswell, J. (2009). *Research design: Qualitative, quantitative and mixed methods approaches*. Los Angeles, CA: Sage.
- Cunha, M. P., Rego, A., Cunha, R.C., Cabral-Cardoso, C., & Neves, P. (2014). *Manual de Comportamento Organizacional* (7.^a ed.). Lisboa: Editora RH.
- Dâmaso, P. A. G. (2019). *A geração Y: implicações para as Forças Armadas* (Trabalho Final da Pós-graduação em Ciências Militares Aeronáuticas). Instituto Universitário Militar [IUM], Lisboa.
- Decreto-Lei n.º 90/2015, de 29 de maio (2015). *Aprova o Estatuto dos militares das Forças Armadas*. Diário da República, 1.^a Série, 104, 3198-3253. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Despacho n.º 51/2018, de 30 de outubro (2018.) *Regras e procedimentos relativos à implementação do regulamento da avaliação do mérito dos militares das Forças Armadas*. Lisboa: Força Aérea Portuguesa.
- Diretiva n.º 08/19, de 17 de junho (2019). *Planeamento Estratégico da Força Aérea 2019/2022*. Lisboa: Estado-Maior da Força Aérea.
- Fachada, C. P. A. (2015). *O Piloto Aviador Militar: Traços Disposicionais, Características Adaptativas e História de Vida*. (Tese de Doutoramento em Psicologia). Faculdade de Psicologia da Universidade de Lisboa [FPUL], Lisboa.
- Força Aérea Portuguesa (2019). *Planeamento Estratégico da Força Aérea 2019/2022* (Diretiva N. 08/19 CEMFA). Alfragide: Chefe do Estado-Maior.
- Hampton, D. R. (1983). *Administração Contemporânea* (2.^a ed.). São Paulo: McGraw-Hill.

- Lima, G. M. R. (2009) *Criação e validação de um questionário de satisfação com a avaliação de desempenho* (Dissertação de Mestrado em Políticas de Desenvolvimento de Recursos Humanos). Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa [ISCTE], Lisboa.
- Maroco, J. (2010). *Análise Estatística com utilização do SPSS* (3 ed.). Lisboa: Edições Sílabo.
- May, D.R., Gilson, R.L., & Harter, L.M. (2004), The psychological conditions of meaningfulness, safety and availability and the engagement of the human spirit at work. *Journal of Occupational & Organizational Psychology*, Vol. 77, pp. 11-37.
- Meyer, J. P., & Allen, N. J. (1991). A three-component conceptualization of organization commitment. *Human Resource Management Review*, 1 (1), 61-89.
- Nascimento, J. L., Lopes, A., & Salgueiro, M.F. (2008). Estudo sobre a validação do “Modelo de Comportamento Organizacional” de Meyer e Allen para o contexto português. *Comportamento Organizacional e Gestão*, 2008, 14(1), 115-133. Retirado de <http://www.scielo.mec.pt/pdf/cog/v14n1/v14n1a08.pdf>
- Pestana, M.H., & Cunha, Gageiro, J. N. (2014). ANÁLISE DE DADOS PARA CIÊNCIAS SOCIAIS A Complementaridade do SPS (6.ª ed.). Lisboa: Edições Sílabo.
- Portaria n.º 301/2016, de 30 de novembro. (2016) *Regulamento da Avaliação do Mérito dos Militares das Forças Armadas*. Diário da República, 1.ª Série, 230, 4255-4270. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Rego, A., Pina e Cunha, M., Gomes, J. F. S., Campos e Cunha, R., Cabral-Cardoso, C., & Marques, C. (2015). *Manual de Gestão de Pessoas e do Capital Humano* (3.ªed.). Lisboa: Edições Sílabo.
- Research and Technology Organisation, North Atlantic Treaty Organisation. (2007). *Recruiting and Retention of Military Personnel* (ISBN 978-92-837-0062-3). França: North Atlantic Treaty Organisation .
- Santos, L. A. B., & Lima, J. M. M. V. (Coord.) (2019). *Orientações Metodológicas para a Elaboração de Trabalhos de Investigação*. Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- Saks, A. M. (2006). Antecedents and Consequences of Employee Engagement. *Journal of Managerial Psychology*, 21, 600-619
- Schaufeli, W., & Bakker, A. (2004). *UWES: Utrecht Work Engagement Scale, Preliminary Manual* [Version 1.1, December 2004]. Utrecht: Occupational Health Psychology Unit, Utrecht University.
- Sousa, M. J., Duarte, T., Sanches, P., & Gomes, J. (2006). *Gestão de Recursos Humanos*. Lisboa: Lidel.
- Tett, R. P., & Meyer, J. P. (1993). Job Satisfaction, Organizational Commitment, Turnover Intention, and Turnover: path analyses based on meta-analytic findings. *Personnel Psychology*, 46(2), 259-29. doi:10.1111/j.1744-6570.1993.tb00874.x

THE PORTUGUESE ARMED FORCES MERIT APPRAISAL SYSTEM: CONTRIBUTIONS FOR THE UPCOMING REVIEW ¹

REGULAMENTO DA AVALIAÇÃO DO MÉRITO DOS MILITARES DAS FORÇAS ARMADAS: SUBSÍDIOS PARA A SUA REVISÃO

Sofia Isabel Dias Farinha Milharadas

Captain (Power Systems Engineer) in the Portuguese Air Force (PoAF)
Master in Military Aeronautics from the Air Force Academy (AFA)
Deputy Manager of Programmes and Projects at the PoAF Engineering and Programmes Directorate
2614-506 Amadora
sifarinha@emfa.pt

Nuno Alberto Rodrigues Santos Loureiro

Lieutenant Colonel (Aviation Maintenance Technician) in the PoAF
Degree in Business Management from the Lisbon Higher Institute of Languages and Administration (ISLA)
Lecturer at the Department of Postgraduate Studies of the Military University Institute (IUM)
Researcher at the IUM Research and Development Centre (1449-027 Lisbon)
Researcher at the Research Centre on Social Sciences, NOVA University of Lisbon
(1069-061 Lisbon)
nuno.a.loureiro@gmail.com

ABSTRACT

The new regulation of the Armed Forces merit appraisal system (RAMMFA), which entered into force on 1 January 2018, introduced some important changes to the previous system which make the military's merit appraisal process more objective and quantitative and have a direct impact on career progression, especially on promotions by seniority. This regulation is scheduled for review by January 2021. Therefore, it is necessary to ascertain the effects of the regulation's implementation and identify any required adjustments. The study uses an inductive methodology supported by a mixed methods research strategy and a cross-sectional research design, a literature review and content analysis of: 13 semi-structured interviews to officers (heads of services and elected members of the speciality councils); a questionnaire survey delivered to 1180 Portuguese Air Force PoAF service members (24% of N=4917). The findings revealed that the new regulation promotes professional development, as service members are more willing to participate in missions, attend training / courses and promotion courses in their category. Although the RAMMFA sets a foundation that enables skills alignment and provides knowledge on human potential, the organization must improve this process. Furthermore, the study found that satisfaction with the performance appraisal system leads to higher levels of commitment and engagement and decreases turnover intentions. This means that, rather than simply assessing merit, the Armed Forces should use the system to actively encourage and manage it, in a holistic process of continuous improvement.

How to cite this article: Milharadas, S. I. D. F., & Loureiro, N. A. R. S. (2020). VThe Portuguese Armed Forces Merit Appraisal System: Contributions for the Upcoming Review. *Revista de Ciências Militares [Portuguese Journal of Military Sciences]*, November, VIII(2), 519-551. Retrieved from https://www.ium.pt/?page_id=5714

¹ Article adapted from the individual research work carried out in the 2019/20 Field Grade Officers Course. The defence took place in February 2020 at the Military University Institute.

Keywords: Appraisal System, Commitment, Skills, Engagement, Individual Potential, Performance Appraisal, Turnover Intentions.

RESUMO

A entrada em vigor do Regulamento de Avaliação do Mérito dos Militares das Forças Armadas, a 01 de janeiro de 2018, introduziu importantes alterações face ao anterior: torna mais objetiva e quantitativa a avaliação do mérito, com impacto direto na progressão da carreira em detrimento de uma progressão por antiguidade. A sua revisão prevista para janeiro de 2021 torna imperioso este estudo que procura entender os efeitos da sua implementação, identificando ajustes necessários, mediante um raciocínio indutivo, alicerçado numa estratégia de investigação mista e num desenho de pesquisa transversal, assim como nas análises: documental, de conteúdo às entrevistas semiestruturadas a 13 oficiais (chefias e membros eleitos comuns dos Conselhos de Especialidade), e das respostas, a um questionário, de 1180 militares da FAP (24% de N=4917). Dos resultados obtidos verifica-se que o regulamento promove o desenvolvimento profissional, com os militares a procurarem participar em mais missões, frequentarem mais formações/cursos e dedicarem-se mais aos cursos de promoção na categoria. Embora o RAMMFA crie as bases que possibilitam a compatibilização de competência e o conhecimento do potencial humano, este processo terá de ser potenciado pela organização. Verifica-se ainda que a satisfação com a avaliação de desempenho faz aumentar o comprometimento e o empenhamento e reduz as intenções de saída. Como corolário do estudo, mais do que avaliar o mérito, as Forças Armadas deverão estimulá-lo e geri-lo, numa articulação holística que procure a melhoria contínua.

Palavras-chave: Sistema de Avaliação, Avaliação de Desempenho, Comprometimento, Competências, Empenhamento, Intenção de saída, Potencial individual.

1. Introduction

*“There is nothing permanent except change.”
Heraclitus*

Today, human resources are considered a “key factor for the success of organizations” (Rego et al., 2015, p.56). This has led organizations to develop mechanisms to “attract, develop and retain the human capital they need to achieve” their strategic goals (Rego et al., 2015, p.90). As an institution that operates in a dynamic and competitive environment of “competition between institutions and organizations, which is compounded by an increasing shortage of talent”, this is also a concern to the military (Portuguese Air Force [PoAF], 2019, p.11).

The future of the Portuguese Air Force (PoAF) depends on its people, and this is reflected in the PoAF’s strategic plan for 2019-2022, which focuses on learning and growth; that is, on enhancing people’s skills and managing them efficiently, particularly with regards to career management and merit appraisal (PoAF, 2019).

Military careers are based on a culture of merit. This is true for all service members of the Armed Forces, regardless of their branch. This culture is reinforced by the Status

of the Armed Forces Military Personnel (EMFAR), which was approved by Decree-Law No. 90/2015 of 29 May and amended by Law No. 10/2018 of 2 March. To assess that merit, Order No. 301/2016 of 30 November 2006 approved the Regulation of the Armed Forces Merit Appraisal System (RAMMFA), which sets the basis for the Armed Forces Merit Appraisal System (SAMMFA). The system places special emphasis on individual assessment (IA), that is, it provides “an assessment of service members’ performance in their assigned roles and positions” (Article 6(2) of the RAMMFA).

The implementation of a performance management system can be met with resistance, often due to the perception that the system is designed to control and punish, that it will increase employees’ workload and expose their shortcomings (Camara, 2015, p.111). In the “markedly feminine” Portuguese culture (Hofstede, 1991 cited in Camara, 2015, p.15), there is particularly strong resistance to “assessing and being assessed”. This leads to “an organizational climate that fosters conflict avoidance and strives to maintain the appearance of harmony” (Camara, 2015, p.15).

The RAMMFA’s implementation has been met with controversy in the Armed Forces; on 27 April 2018, the National Association of Sergeants (ANS) delivered a petition² signed by 2258 service members to the Portuguese parliament, requesting that the Regulation be suspended.

However, the PoAF already had a merit-based performance appraisal system, which was regulated by Order No. 292/94 of 17 May. The main difference in this new RAMMFA, besides being common to all three branches of the military, is that it makes the appraisal process more objective and quantitative. This will have a direct impact on career progression, which now focuses less on seniority. The merit score is calculated according to the Merit Appraisal Form (MAF), where the IA component has a greater weight than rank seniority (RS). In a highly hierarchical institution such as the military, if this results in a change in seniority, in some extreme cases the superior/subordinate relationship may be reversed. Such reversals will increase resistance to the new system.

Nevertheless, while it may be controversial, performance appraisal is a “widespread practice in companies all over the world, and it is essential for managing human capital” (Kuvaas, 2007 cited in Rego et al., 2015, p.536).

This study aims to provide useful information for the upcoming review of the RAMMFA, but also to improve the system that assesses the merit of military personnel. To that end, it will first attempt to determine if the system is achieving its intended purposes. As this study cannot address all the objectives described in the Regulation, it will focus on Article 5(2) of the RAMMFA, which the authors believe contain the regulations’ main goals: (1) To align the skills of the appraisee to the interests and needs of the Armed Forces in the face of increasingly complex scientific, technical, operational and organizational demands; (2) To facilitate the accomplishment of missions and tasks, as well as the technical advancement of the Armed Forces; and (3) To update and improve the Armed Forces’ knowledge about its human potential.

² Petition No. 506/XIII/3.^a

Furthermore, the relationships between satisfaction with the performance appraisal system (SPA) and affective organisational commitment (AOC), employee engagement (EE) and turnover intentions (TI) were also analysed, as these indicators have been shown to be good predictors of success in the implementation of an appraisal system (Rego et al., 2015). This study will thus contribute to validate the extant literature with regards to the correlations between them.

The study also aims to make recommendations for the upcoming RAMMFA review, which is set to take place no later than three years after the regulation's implementation, as well as to improve the Armed Forces' performance appraisal system. While the regulation is common to all branches of the Armed Forces, only the aspects that affect the PoAF will be analysed. Therefore, this study will add to the ongoing work carried out by the General Staff Resources Division (DIVREC) and the Air Force Directorate of Personnel (DP).

Is a study at this early stage relevant, given that the system has not been implemented for long? The impact of a significant change to a system with this level of complexity can only be assessed in the medium / long term and can be rather different than the first impressions. However, even if some effects are only visible in the long term and can only be assessed and corrected in the future, others can be identified at an earlier stage and adjustments can be made to the system to help smooth the transition.

This study examines the impact of the RAMMFA on PoAF personnel. The study is delimited (Santos & Lima, 2019, p. 42) in terms of:

- Time, from 1 January 2018, the date the RAMMFA entered into force, to the present day (February 2019);
- Space, to active duty Air Force personnel;
- Content, to the goals of the SAMMFA and the links between SPA and AOC/EE/TI.

The study's general objective (GO) is *To propose measures to enhance the effects of the RAMMFA*, and its specific objectives (SO) are:

SO1: To ascertain if the SAMMFA is achieving its intended purposes;

SO2: To analyse the relationship between satisfaction with the performance appraisal system and affective organisational commitment, employee engagement and turnover intentions in the PoAF vis-à-vis the entry into force of the RAMMFA.

The following research question (RQ) helped guide the investigation: How can the effects of the RAMMFA be enhanced?

2. Theoretical and conceptual framework

This chapter presents the theoretical and conceptual framework on which this individual research work is based.

2.1. State-of-the-art and key concepts

The study was guided by the concepts presented in this section.

2.1.1. The Regulation of the Armed Forces Merit Appraisal System

The RAMMFA standardises the merit appraisal system of the Armed Forces, defines the SAMMFA and sets down guidelines for its implementation. This new regulation quantifies the merit appraisal process and makes it more objective, which has repercussions for service members' career progression. The RAMMFA is an annex to Order No. 301/2016 (2016), which came into force on 1 January 2018 and is due for review by 1 January 2021.

2.1.2. The Armed Forces Merit Appraisal System

The SAMMFA is the practical application of the RAMMFA. The system aims to assess the merit of military personnel to ensure that the military's human resources are managed efficiently and to facilitate skills alignment, promote professional development and provide knowledge on individual potential (Article 5(2) of the RAMMFA).

The SAMMFA appraises the following components (Article 6 of the RAMMFA): (1) Individual Assessment (IA); (2) Training Assessment (TA); (3) Disciplinary Assessment (DA); (4) Rank Seniority (RS); and (5) Complementary Assessment (CA).

These components are quantified and (with the exception of the CA) factor into the MAF according to their respective weights. Military personnel are then ranked according to their MAF score and assessed by the Specialty Councils. These Councils issue the CA, after which Merit Lists are elaborated to rank service members according to their "merit". Once these lists are validated by the CEMFA, a Promotion List is issued. In this final list, service members are ranked from highest to lowest score; however, a junior officer will only be promoted over a senior officer if their merit score is at least 0.3 higher than the score(s) of the officers(s) who outrank him or her (CEMFA Decision No. 51/2018, 2018).

2.1.3. Satisfaction with the performance appraisal system

The SAMMFA component that most affects the MAF is IA, which accounts for 35% or 40% of the score (depending on the service members' position / role). Of all components, it is the one with the most impact on the MAF score. IA refers to the quality of the service members' performance in their positions and roles. This information is collected in the Assessment Form (AF) (Order No. 301/2016).

The success of a performance appraisal system depends more on how workers respond to it than on the system itself because, however perfect and robust a system may be, it is doomed from the start if workers do not accept it (Cardy & Dobbins, 1994 cited in Cawley, Levy & Keeping, 1998). The most relevant of these responses is employees' satisfaction with the performance appraisal system, especially given its relationship to commitment, motivation and productivity, which several studies³ have established (Giles and Mossholder cited in Cawley, Levy & Keeping, 1998, p.616).

³ See: Ilgen, Fisher and Taylor in 1979; Larson in 1984; Pearce and Porter in 1986; Wexley and Klimoski in 1984

2.1.4. Organizational Commitment

Of the several definitions of Organizational Commitment, the one most consistently cited in the literature was proposed by Meyer and Allen (1991, p.67), who define commitment as “a psychological state that (a) characterizes the employee’s relationship with the organization, and (b) has implications for the decision to continue or discontinue membership in the organization”. Meyer and Allen (1991) identified three components of commitment: (1) Affective commitment, which refers to employees’ emotional ties to the organization and is what makes them want to stay in it; (2) Normative commitment, which refers to employees’ moral duty to the organization, and is what makes them stay out of a sense of obligation; (3) Continuance commitment, which refers to employees’ calculation of the cost of leaving the organization, and is what makes them stay out of necessity.

After analysing several studies, Cunha, Rego, Cunha, Cabral-Cardoso and Neves (2014) summarised the trend correlations between these three dimensions and a set of variables. Table 1 summarises the most relevant correlations for this study, that is, the indicators that refer to performance management and turnover intentions.

Table 1 – Trend correlations between the three dimensions of commitment and the performance management and turnover intentions indicators

	Affective Commitment	Normative Commitment	Continuance Commitment
Job satisfaction	++	+	-
Learning opportunities and personal development	+	+	0
Receiving feedback on work's performance	++	+	0
Turnover intentions	-	-	-
Overall individual performance	++	+	-

Legend:
 0 No correlation
 - Negative correlation
 + Positive correlation
 ++ Strong positive correlation

Source: Adapted from Cunha et al (2014).

As Table 1 shows, the affective commitment dimension has the strongest and most consistent correlations with the analysed indicators. Therefore, this study will focus on this dimension.

2.1.5. Engagement

Employee engagement refers to the degree to which an employee focuses on and absorbs the roles he or she plays in the organization (Saks, 2006).

Workers have two dominant roles: the first as members of their organization (organizational engagement) and the other as workers performing a job (job engagement) (Saks, 2006). While both are important, this study will focus on job engagement, as the concept of organisational commitment has already been addressed in other studies. It is worth mentioning, however, that the two concepts are distinct (Saks, 2006). Nevertheless, as this study would not benefit from an in-depth analysis of all the constructs in the relationship between workers and organizations, it will focus on organizational commitment because, as mentioned above, it seems to have the most relevant correlation to Performance Appraisal.

2.1.6. Turnover intentions

According to Tett and Meyer (1993, p.262), turnover intentions refer to a worker’s conscious and deliberate decision to leave the organization and are a strong predictor for turnover, as shown by several studies (Lee & Mowday, 1987; Michaels & Spector, 1982; O’Reilly & Caldwell, 1981) cited by Tett and Meyer (1993, pp.259-260). Voluntary turnover can have several causes and origins, the most important being the perception of unfairness in the promotions and performance appraisal system and lack of communication and feedback from supervisors (Rego et al., 2015). On the other hand, employees with strong commitment to their organization tend to have a positive relationship with their work, which in turn makes people to want to stay in their organization (Bem, 1967; Salancik & Pfeffer, 1978, cited in Tett & Meyer, 1993).

The seniority-based promotions system is believed to be one of the causes for the difficulty in retaining military personnel which several NATO countries have reported (Research and Technology Organisation North Atlantic Treaty Organisation, 2007, p. 2-1). If, on the one hand, a merit-based promotions system can increase military retention, on the other hand, as Rego et al. (2015) note, performance assessments that are perceived as unfair can generate dissatisfaction and have a negative impact on workers’ commitment and performance, and have been cited as one possible reason for turnover intentions.

2.2. Analysis model

This study was developed according to the analysis model presented in Table 2.

Table 2 – Analysis model

General Objective	To propose measures that surveyed PoAF personnel believe would enhance the effects of the RAMMFA				
Specific Objectives	Research Question	How can the effects of the RAMMFA be enhanced?			
	Subsidiary Questions	Concepts	Dimensions	Indicators	Instruments
SO1 To asses if the SAMMFA is achieving its intended purpose.	SQ1 Is the SAMMFA achieving its intended purpose?	RAMMFA SAMMFA	Skills alignment	Q 13 - 21	Research questionnaire and semi-structured interviews
			Professional development	Q 6 - 12; Q 21 - 30 Q 34	
			Individual potential	Q 13 - 19	
SO2 To analyse the relationship between satisfaction with the performance appraisal system and commitment, engagement and turnover intentions inthe PoAF, vis-à-vis the entry into force of the RAMMFA.	SQ2 What is the relationship between satisfaction with the performance appraisal system and commitment, engagement and turnover intentions in the PoAF, vis-à-vis the entry into force of the RAMMFA?	Satisfaction with the performance appraisal system	-	Q 33 - 38	
		Organizational commitment	Affective commitment	Q 39 - 44	
		Commitment	-	Q 45 - 53	
		Turnover intentions	-	Q 31 Q 54 - 58	

3. Methodology and method

This chapter describes the methodology and methods that ensure the scientific rigour of this research.

3.1. Methodology

This study uses an inductive reasoning methodology supported by a mixed-methods research strategy to analyse qualitative and quantitative data in the same study, as advised by Creswell (2009). A cross-sectional research design was used to collect information on a specific moment in time (Bryman, 2012).

3.2. Method

This subchapter describes the study sample, procedures, data collection tools and data processing techniques.

3.2.1. Participants and procedure

Participants. Questionnaire 1 was filled out by 1180 PoAF service members, 24% of the PoAF's CS and CP/VP active duty personnel, which corresponds to a level of confidence of 95% and a margin of error of less than 3%.

As the participants were drawn from an accidental non-probabilistic sample (Maroco, 2010), this section will examine their representativeness for the universe under analysis. Table 3 shows the descriptive analysis of the sample obtained for the analysed universe. The sample shows a relatively even distribution in the sergeants (39.6% vs. 33.3%) and officers (56.3% vs. 47.1%) categories and a lower participation from the airmen category (4.2% vs. 19.6%). With regards to the link to the PoAF, most participants are career personnel (CS) (92.6% vs. 72.0%), whereas contract / volunteer personnel (CP/VP) are not as well represented (7.4% vs. 28.0%). This low participation may reflect the fact that the new appraisal system does not have the same impact for these service members. Thus, the data obtained in this study can be extrapolated, with some limitations, but only to a universe consisting of CS sergeants and officers.

Table 3 – Descriptive analysis of the global sample compared with the population sample of October 2019

		Frequency (n=1180)	% of the sample	% of the universe (N=4903)	% sample/ population
Q1 - Effective Military Service Time	Less than 5 years	84	7.1%		
	5 to 10 years	105	8.9%		
	11 to 20 years	399	33.8%		
	More than 20 years	592	50.2%		
Q2 - Area	Operational	549	46.5%		
	Support	631	53.5%		
Q3 - Education	9th grade	8	0.7%		
	11th grade	42	3.6%		
	High School	492	41.7%		
	Technical/ professional course	98	8.3%		
	Bachelor	91	7.7%		
	First degree	281	23.8%		
Q4 - Category	Masters degree	161	13.6%		
	PhD	7	0.6%		
	Officers	467	39.6%	33.3%	28.6%
	Sergeants	664	56.3%	47.1%	28.8%
	Airman	49	4.2%	19.6%	5%
Q5 - Service Link	CS	1093	92.6%	72.0%	31%
	CP/VP	87	7.4%	28.0%	6%

Interviews were conducted with the experts listed in Table 4.

Table 4 – List of interviewees

Interviewee Code (Ref. in the text)	Study participants	Instrument	Date
dDP	Director of the Directorate of Personnel	Face-to-face interview	3jan20
cDIVREC	Head of the General Staff Resources Division	Email interview	22jan20
cREPPES	Head of the Personnel Department of the General Staff Resources Division	Face-to-face interview	20dez19
cRC	Head of the Staffing and Promotions Department of the Directorate of Personnel	Email interview	8jan20
cRCP	Head of the Careers and Promotions Department of the Directorate	Email interview	2jan20
cSecAM	Head of the Merit Appraisal Section of the Career and Promotions Department of the Directorate of Personnel	Face-to-face interview	23dez19
CoordCarr	Coordinator for careers in the Personnel Department of the General Staff Resources Division	Email interview	3jan20
cSecCCM	Head of the Positions, Courses and Missions Section of the Staffing Department of the Directorate of Personnel (current and former)	Email interview	3jan20
CESP1	Joint elected member of the CESP (officer)	Face-to-face interview	23dez19
CESP2	Joint elected member of the CESP (officer)	Email interview	9jan20
CESP3	Joint elected member of the CESP (sergeant)	Face-to-face interview	10jan20
CESP4	Joint elected member of the CESP (sergeant)	Email interview	8jan20
CESP5	Joint elected member of the CESP (sergeant)	Email interview	9jan20

Procedure. After obtaining the proper authorisation, the questionnaire, titled “Regulation of the Armed Forces Merit Appraisal System”, was sent to all PoAF active duty personnel through GroupWise and remained available on the PoAF intranet portal from 30 October to 8 December 2019. The participants were informed of the purposes of the study, as well as of the anonymity of their answers and that they would only be used for the present study. The participants were asked to answer truthfully as there were no “correct” answers.

The structured interviews were conducted face-to-face or by email on the dates listed in Table 4.

3.2.2. Data collection instruments

A questionnaire titled “Regulation of the Armed Forces Merit Appraisal System” was prepared, which consisted of three parts: the first part collected sociodemographic and professional data, the second focused on whether the SAMMFA is achieving its intended purposes, and the third focused on satisfaction with the performance appraisal system, commitment, engagement, and turnover intentions (Table 5). The survey questions were ordered according to a conditional logic, that is, each question depended on the answers to the previous one. This aimed to make the questionnaire easier to fill out and reduce the number of contradictory responses. To assess the instruments’ reliability (Cronbach’s Alpha)

and the validity of the constructs (empirical approach), the questionnaire was first tested on a sample of 31 service members. Initially, a five-point Likert scale was chosen to make the results easier to interpret; however, as the pre-test showed that this would result in biased answers, a seven-point Likert Scale was used in the final questionnaire to increase the sensitivity of the results.

Table 5 – Questionnaire structure

Parts	Questions	Question modes	Goal	Source
I	Q1 to Q5	Multiple choice and dichotomous	Collecting sociodemographic and professional data	Developed for this purpose
II	Q6 to Q32	Multiple choice, dichotomous and open-minded	Assessing the degree to which the SAMMFA is achieving its intended purposes	Developed for this purpose
III	Q33 to Q38	7-point Likert scale	Measuring satisfaction with the performance appraisal system	Adapted for use in the military from the Performance Appraisal Satisfaction scale, validated for the Portuguese context by Lima (2010)
	Q39 to Q44	7-point Likert scale	Affective organizational commitment	Adapted to the military context by Fachada (2015) from the Portuguese version of Meyer & Allen's Organizational Commitment Scale (1991), validated by Nascimento et al. (2008)
	Q45 to Q53	7-point Likert scale	Engagement	Adapted to the military context by Dâmaso (2019) from the short version of the <i>Utrecht Work Engagement Scale</i> (UWES) by Schaufeli and Bakker (2004)
	Q54 to Q58	7-point Likert scale	Turnover Intentions	Adapted to the military context by Braga (2018) from the <i>Turnover Cognition</i> scale by Bozeman and Perrewé (2001)

The structured interviews were conducted according to scripts tailored to each interviewee, and complementary data were obtained from the Placements Department and Data Department of the DP.

3.2.3. Data processing techniques

The quantitative data obtained in the questionnaire were processed using SPSS (Statistical Package for Social Sciences) version 23. The software was used to analyse the validity of the construct (factor analysis) (Pestana & Gageiro, 2014), to conduct a reliability analysis (Cronbach's Alpha), and to determine Pearson's correlation indices (Franzblau, 1958) as well as the frequency, central tendency, dispersion and association measures (trend, mean, standard deviation).

The thematic content analysis of the semi-structured interviews was carried out according to the recommendations provided by Santos and Lima (2019).

4. Data presentation and discussion of results

This chapter analyses and discusses the data obtained from the questionnaires and structured interviews to answer the subsidiary questions and, consequently, the RQ.

4.1. Intended purposes of the SAMMFA

This section will assess if the SAMMFA is achieving the goals set down in Article 5(2) of the RAMMFA, in order to answer Subsidiary Question 1 (SQ1).

4.1.1. Skills alignment and individual potential assessment

Through the Assessment Form (AF), the SAMMFA aims to assess the skills and potential of all military personnel, in order to “align the appraisee’s skills with the needs of the military”, as well as to “update and improve the military’s knowledge about its human potential” (Article 5(2) of the RAMMFA). Sousa, Duarte, Sanches & Gomes (2006, p.152) define individual potential as “the ability to perform a more complex role at some point in the future”.

Although the RAMMFA is relatively specific in how the information gathered through the five SAMMFA components is used to calculate the merit score and how this score is to be used for promotion purposes, there is little mention of how the information should be used to promote skills alignment. In fact, the most relevant information refers to the impact of a negative IA on personnel assignment procedures (Article 22 of the RAMMFA).

Nevertheless, by defining how service members’ skills and individual potential will be assessed, the RAMMFA provides the military with the tools to match its human resources to their ideal positions / roles. To that end, in addition to the RAMMFA, three aspects to be analysed have been identified: (1) if the positions / roles, as well as the most relevant skills for each position / role are well defined; (2) if the appraisers fill out the AF accurately and know the purposes of each field; and (3) if the information collected in the AF is used by the personnel services to achieve those purposes.

The next section will assess if the above requirements are met by analysing the data obtained from the questionnaire and the complementary qualitative data obtained from the interviews.

1 – Are positions / roles well defined, as well as the most relevant skills for each position / role? Aligning the skills assessed by the SAMMFA will only be possible if the skills required for each position are known. In the words of Rego et al. (2015), “the organization should know which aspects of performance are most relevant”. Câmara, Guerra and Rodrigues (2010) define two types of skills: general skills, which are common to all roles, and specialised skills, which are only required for a specific set of roles.

While Article 20(5) of the RAMMFA defines which skills are to be assessed according to military roles, those roles (Article 34 of the EMFAR) are remarkably broad. Furthermore, no specialised skills are identified, so it can be assumed that the regulation only assesses general skills.

On the other hand, while the organization manuals and operating procedures of the PoAF’s Units/Establishments/Corps (U/E/C) describe each position, these descriptions list the required qualifications and roles, but not the most valued skills for each position (not even general skills).

2 – Do the appraisers know how to accurately fill out the AF, and do they know the purpose of each field? This question will be answered by analysing the results obtained in questions Q14 to Q21, which assess how appraisers fill out the AF.

Of the 395 respondents who have already been appraised by the new system, 60.3% find the instructions for filling out the AF to be clear, but only 50.4% consider them sufficient (Figure 1).

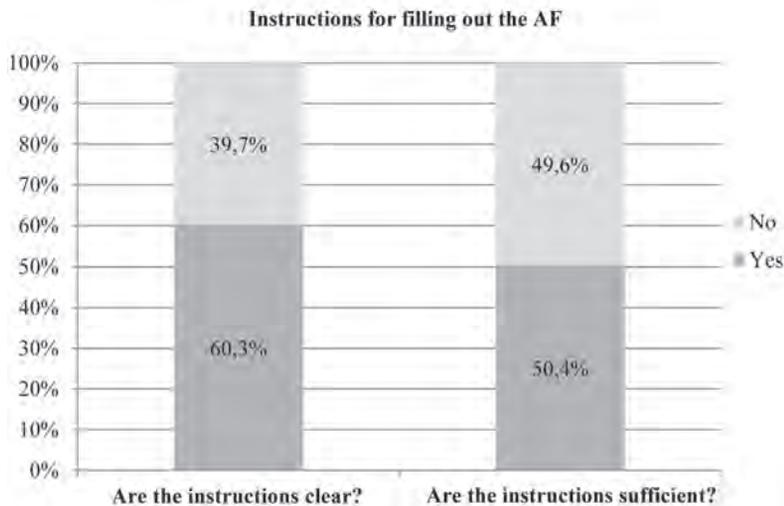


Figure 1 – Results obtained in Q14 and Q15

Considering the percentage of surveyed service members who find the instructions unclear and / or insufficient, it would be relevant to provide training for appraisers and / or conduct awareness raising actions because, as Camara argues (2015, p.116), this is essential when implementing such systems. The process should be developed according to the phases described in Figure 2.

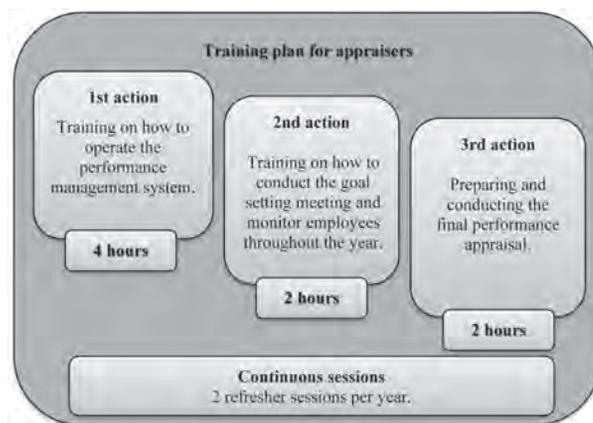


Figure 2 – Training for appraisers

Source: Adapted from Camara (2015).

Although there was a system in place prior to the implementation of the SAMMFA, this lack of preparation was also one of the problems with the previous system (CESP2).

The data presented in Figure 3 reveal that 64.3% of surveyed service members have attended some form of training / awareness raising, which shows that the PoAF is already making efforts to prepare its appraisers.

However, as only a little more than half (51.2%) of respondents consider this training to be sufficient, there is room for improvement. Furthermore, 93.6% of service members who did not receive training would have found it useful. Most of the interviewed joint elected members of the CESP expressed concern over both these percentages and the reports of the speciality councils stating that appraisers are ill-trained / ill-prepared.

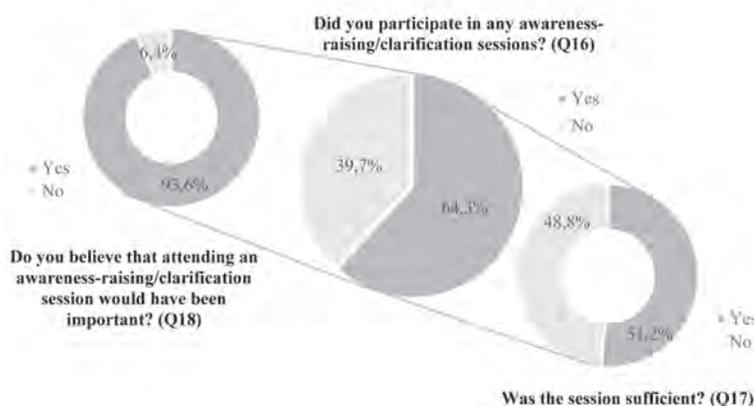


Figure 3 – Results obtained in Q16-Q18

The Head of the Merit Appraisal Section of the Career and Promotions Department of the Directorate of Personnel explained that the DP tries to decentralise the training given to appraisers through the personnel management services. Those services receive the training, which is then passed on to the units. One of the main difficulties reported by these services is that, due to the shortage of human resources, appraisers have a large number of requests to meet and find it difficult to attend the training sessions. Furthermore, the high turnover rates in personnel services often means that the service members staffing these services are not properly trained and are unable to provide the required support.

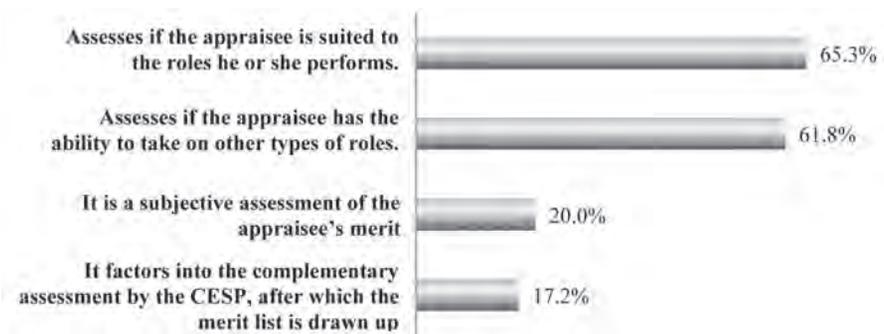
Given the importance of the AF for career progression, this training should be compulsory and refresher sessions should be held. CESP1 suggested that once a year, before the start of the assessment period, appraisers attend short training sessions that focus on explaining how each field is to be filled out but also how to justify the assessment, stressing the importance of practices such as taking notes on subordinates' performance over time.

This lack of training was reflected in the lack of agreement regarding the AF fields "Potential assessment" (field 6), "Appraisee's time in unit" (field 7.1) and "Appraisee's training

needs” (field 7.2) in the answers to Q19-Q21 of the questionnaire, as Figure 4 shows. This lack of a common interpretation undermines the intended purpose of these fields, not to mention the standardised assessment that the AF should provide. Moreover, the interviews revealed that even the DP, the DIVREC and the joint elected members of the CESP disagree on the purpose of these fields.

Moreover, the fields that refer to the “Potential assessment” component are not fully exploited by the CESP when calculating the CA score, although the RAMMFA provides for this. These fields focus overmuch on relative performance comparisons and it is unclear how they should be filled out. For example, the field “Appraiser’s preferred military roles” (field 6.3) does not mention the skills required for those roles.

Q19 “Appraiser’s preferred military roles”



Q20 “Appraiser’s time in unit”

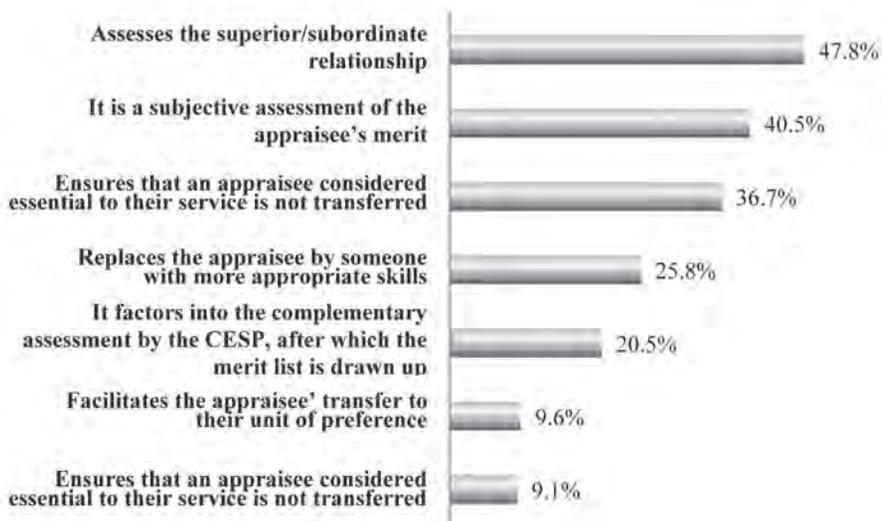




Figure 4 – Respondents’ opinions about the purpose of AF fields 6.3 (Q19), 7.1 (Q20) and 7.2 (Q21)

3 – Is the information collected in the AF used by the personnel services to align the skills and potential of the appraisee with the institution’s needs? When the assessment process is complete, the AF are sent to the Placements Department (RepC) of the DP. This information is currently not used for the purposes of placements / appointments (cRC). However, the Placements Regulation is currently under review, and, if approved, should provide a solution to harmonise the information in an appropriate and effective manner. The implementation of a new Merit Appraisal System common to all branches of the Armed Forces (the SIAMMFA) will facilitate this process.

The above analysis revealed that neither of these three goals are currently being met. However, the Head of the Careers and Promotions Department of the Directorate of Personnel confirmed that one of the DP’s projects for 2020 is the development of a Skills-Based Management (GpC) model that will “seamlessly match people to positions and align the required proficiency levels for the existing skills”.

4.1.2. Professional Development

Pursuant to Article 5(2)(a) of the RAMMFA, the SAMMFA aims to “facilitate the accomplishment of missions and tasks by improving the military’s technical capabilities”. This definition is in line with the concept of development, which Hampton (1983, pp.425-426) defines as “helping subordinates improve their performance and acquire new skills”. Chiavenato (1981, p.155) describes professional development in a similar manner, as the result of training that leads to the acquisition of new knowledge, allowing the worker to perform more complex tasks.

This study identified six ways in which the RAMMFA can facilitate this process (Table 6).

Table 6 – Ways in which the RAMMFA can foster professional development

1	Impact on promotion course grades	MAF score
2	Impact on performance (Individual Assessment and Disciplinary Assessment)	
3	Impact on attendance of other courses and training	Complementary Assessment score
4	Impact on participation in operational activities	
5	Identifying the appraiser's training needs	AF (Field 7.2)
6	Holding initial / follow-up meetings to promote communication and professional development	To be held by the appraiser

The next section examines if these aspects are effectively contributing to service members' professional development.

1: 91% of questionnaire respondents are aware of the fact that their grades in these courses can influence their career progression (Q7 and Q11). Although 71% of respondents state that they would spend more effort in their promotion courses due to their impact on the MAF (Q12), only 38% of those who attended the courses managed to do so (Q9), perhaps because other constraints prevented them from making that extra effort. Furthermore, 65% of the service members who attended a promotion course, but were not aware that the grade would factor into their MAF score, stated that they would have dedicated themselves more if they had known this (Q10). An analysis of the average grades for each course (Figure 5) confirms that service members in the Field Grade Officers Course (CPOS) and in the Basic Command Course (CBC) outperformed those from the Senior Sergeant Promotion Course (CPSC). Other factors, such as changes in course curricula, may have influenced the grades.

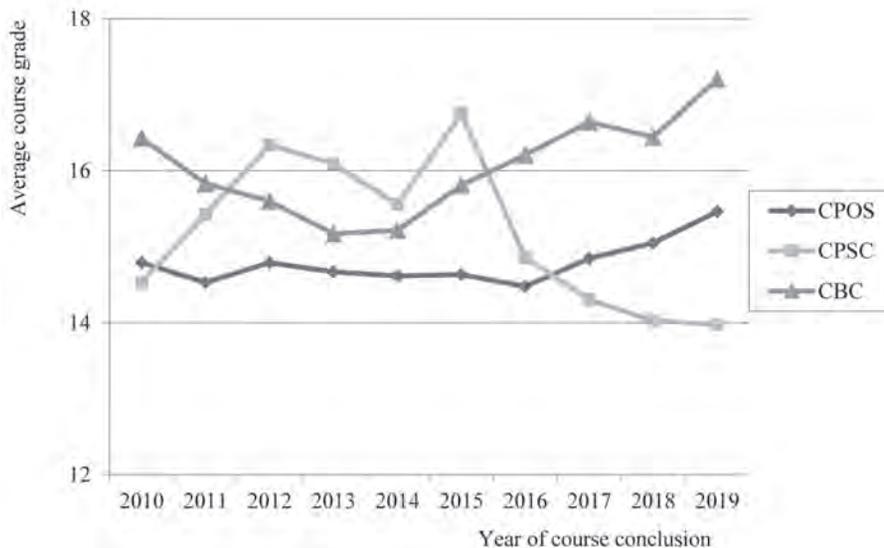


Figure 5 – Evolution of the average grades of promotion courses

The improvement in service members' performance in these courses and their willingness to put more effort into these training sessions show that the RAMMFA's implementation can encourage the officers attending promotion courses to perform better, thus contributing to their professional development.

2: The RAMMFA states that the purpose of the IA is to encourage service members to improve their performance. This component has the greatest impact on the MAF score, and as such it is one of the most important. However, only 18% of respondents report having tried to improve their performance (Q27), and only 7% of appraisers reported any improvement at all (Q22).

Therefore, an attempt was made to analyse the differences in performance indirectly through the number of praises awarded to service members. The following chart shows the number of praises awarded between 2010 and 2019 per 100 service members (Figure 6). More praises were awarded in 2019 than in the previous 10 years, and there was a 34% average increase in the praises awarded to Career Staff (CS) from 2018-2019 (with the RAMMFA already in force) when compared to 2010-2017. However, the increase was only 12.1% for Contract Personnel (CP). The survey also revealed that 25% of appraisers report having proposed more subordinates for praises (Q23). However, 84% of appraisers acknowledge that the main reason for this was the impact of praises on the MAF score, rather than an actual improvement in performance (Q24). This may explain both the significant increase in praises awarded to CS and the more modest increase for CP, whose careers are not as influenced by them.

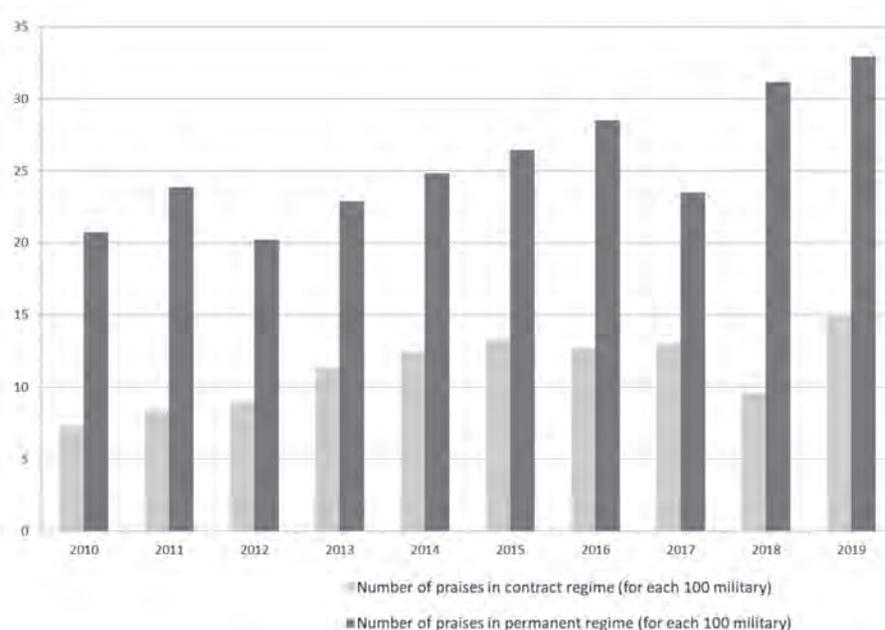


Figure 6 – Praises awarded from 2010 to 2019

According to the Head of the Personnel Department of the General Staff Resources Division, the reason for this apparent low motivation to improve performance is the fact that the system has only been implemented for a relatively short time. If people do not turn against the system and actively work to improve it, their motivation should gradually increase.

3: This section assesses if service members are willing to attend more training because of the impact on their CA score, to which 42% of respondents answered positively (Q28). An analysis of the course registry data⁴ since 2010 (Figure 7) revealed that the average number of CS officers who attended the 2018-2019 course was 32.6% higher than the average of the previous 8 years, and that the increase for CP was 14.3%. Interestingly, the CA score does not have an influence on the career progression of CP. This suggests that the SAMMFA has encouraged CS personnel to attend more training and thus fostered their professional development.

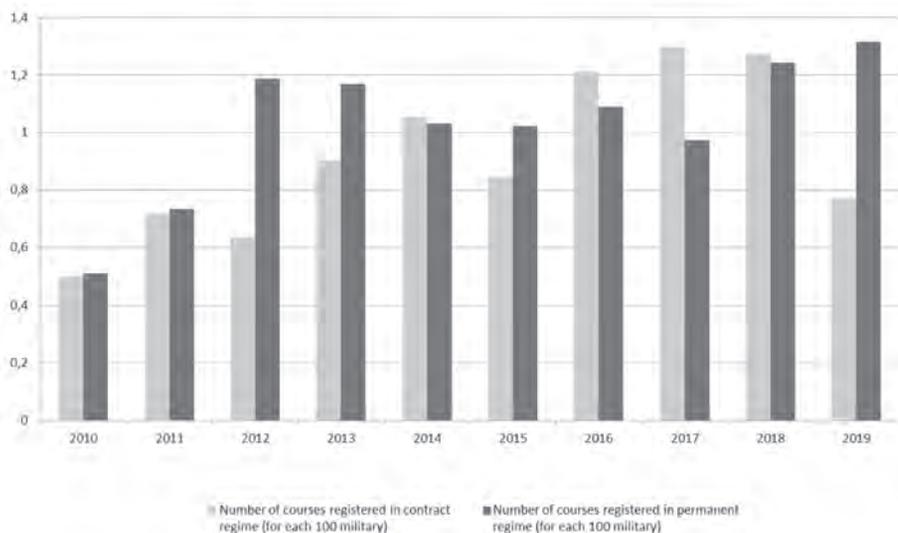


Figure 7 – Number of registered courses since 2010

4: To ascertain if there were differences in service members' willingness to participate in operational activities, given the importance of these missions for the CA, the RepC was asked to provide data on the number of mission candidates since 2012 (Figure 8).

⁴ Registry containing data on all military courses, training actions and qualifications, regardless of branch.

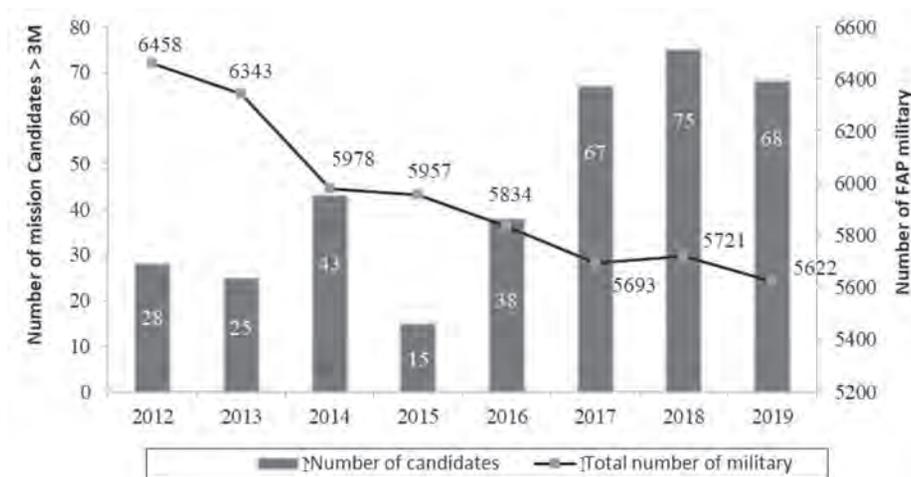


Figure 8 – Candidates for missions longer than three months

Until 2016, the average number of candidates was about 30 per year; from 2017 to 2019 this average increased to 70 candidates per year, despite the reduction in staff numbers. There could be several reasons for this, such as the calls for tenders having been published earlier, which resulted in a higher number of applicants (previous cSecCCM).

However, given the importance of these missions for the individual assessment process, the significant increase in candidates from 2017 onwards may have also been influenced by the RAMMFA's implementation. The current Head of the Positions, Courses and Missions Section confirmed that "many service members need to have an international assignment on their service record, as this will count towards their military merit score."

5: Field 7.2 of the AF identifies the appraisee's training needs. The Head of the Merit Appraisal Section of the Career and Promotions Department of the Directorate of Personnel stated that, in order to progress in their career, the appraisee must improve and enhance his or her technical and / or behavioural skills. The interviewee added that the SIAMMFA platform is currently experiencing some problems which prevent these reports from being extracted automatically. Among other things, this would allow the Armed Forces to quickly identify training needs and streamline the process.

It is worth noting that 18.5% of appraisers agree that the purpose of this field is to show that the appraisee lacks the skills required for their role. This may make appraisers hesitant to fill out this field for fear that it will jeopardise the appraisee's chances of promotion. On the other hand, this field could also be used by the CESP to highlight the appraisee's lack of training precisely with that intent.

The purpose of this field should be clarified, as well as how the information is / will be used. Ideally, it should not factor into the merit score so appraisers are not hesitant about identifying any training needs that could be met to improve the appraisee's performance.

6: The feedback given to employees is what drives their personal and professional development (Rego et al., 2015, p.497). Furthermore, Camara (2015) states that an initial

goal setting meeting should be held so employees know what is expected of them and how they can assess their own performance. The quality of these objectives will affect the quality of the employee's performance. There should be year-round monitoring to correct any shortcomings that may emerge.

Although Article 17(3) of RAMMFA provides for initial and follow-up meetings, as Figure 9 shows, these meetings are seldom held by appraisers.

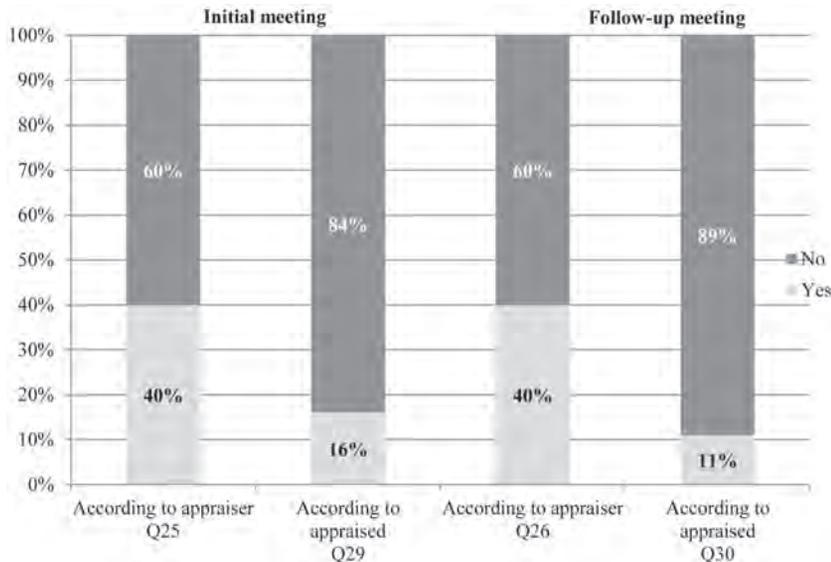


Figure 9 – Responses to Q25/Q26/Q29/Q30

These results highlight the fact that appraisers and appraisees disagree on whether these meetings were actually held, which suggests poor communication.

4.1.3. Brief overview and answer to SQ1

There is a common perception that performance appraisal systems are designed to increase workers' workload and effort, and that they are essentially controlling and punitive. Performance management systems should be viewed as a positive transformational tool that can improve individual and organizational performance (Camara, 2015). The RAMMFA aims to do more than simply appraise subordinates' actions to either reward or punish them; it aims to facilitate skills alignment, provide knowledge on existing human potential, and foster professional development.

The PoAF is currently working on implementing a GpC model that will match service members to positions according to their skills and individual potential. The SAMMFA contributes to this process by defining and measuring the most relevant skills for a position against objective descriptors and by providing specific fields to assess individual potential.

The implementation of a GpC model and the review of the Placements Regulation will make it possible to meet two requirements analysed in this study which are currently not being met: the U/E/C manuals do not include the required skills for each position / role and,

perhaps as a result, the RepC does not use the information collected in the AF for placement purposes. Another important measure is to ensure that all fields of the AF are accurately filled out, which will require improving the training given to appraisers.

The study found that the RAMMFA fosters professional development as it encourages service members to:

- Sign up for more missions;
- Attend more training / courses;
- Put in more effort into career promotion courses.

However, the RAMMFA seems to have little impact in improving performance. There may be several reasons for this, which may not directly relate to the RAMMFA, such as the current shortage of human resources leading to an increased workload, which in turn hinders service members' ability to enhance their skills. The following are some of the reasons that may directly relate to the RAMMFA:

- Lack of an individual development plan to meet the training needs identified in field 7.2 of the AF.
- Resistance to the current system, compounded by the fact that the transition was not gradual, as noted by the Director of Personnel;
- Appraisers' low adherence to initial / follow-up meetings to guide subordinates and encourage them to improve their performance;
- Lack of a rewards system (other than promotion) to encourage service members to improve their performance;
- Ill-prepared appraisers; as Camara (2015, p.70) notes, a poorly conducted assessment "destroys the credibility of the system, affects the appraisees' motivation and self-esteem, and fosters conflict and resistance".

Currently, it appears that performance is assessed but not managed, and the potential of these systems to improve individual performance is not explored in full since, as the Director of Personnel states, the RAMMFA only focuses on promotion.

4.2. Impact of the RAMMFA in the PoAF

This chapter assesses the impact of the RAMMFA on PoAF personnel and answers Subsidiary Question 2 (SQ2): What is the relationship between SPA and AOC/EE/TI in the PoAF, vis-à-vis the entry into force of the new RAMMFA?

4.2.1. Relationship between satisfaction with the performance appraisal system and commitment, engagement and turnover intentions in the PoAF

The correlation structure of the scales was assessed through an exploratory factor analysis (EFA) of the correlation matrix with factor extraction using the principal component method. One latent factor (1F) was obtained with an *eigenvalue* greater than 1, which explained the total variance and matched the factor structure (1F) of the original scales. The validity of the EFA was tested by obtaining the KMOs, which were classified as good according to Maroco (2010, p.368).

The results (Figure 10) obtained by items Q33 to Q38, which cover SPA, show that service members are dissatisfied with: how the current model assesses performance (Q33); the

feedback and guidance they receive from their supervisors (Q34); their assessments when compared to the assessments of their peers (Q36); the fact that the AF does not reflect improvements or declines in performance (Q37).

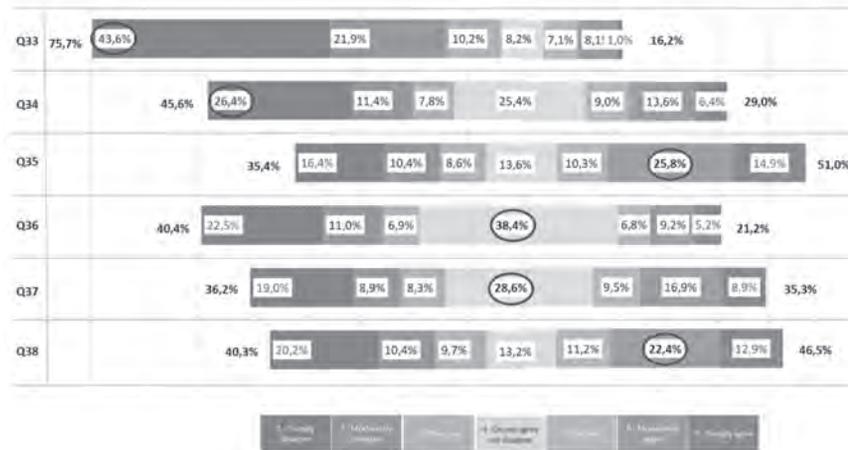


Figure 10 – Satisfaction with the performance appraisal system: results

Item Q33, which refers to satisfaction with the current performance assessment model, is particularly relevant. It is one of the most important parameters since it refers to the model's acceptability. According to Rego et al. (2015, p. 499), this "is the most important requirement, without which the system is bound to fail". This item revealed that 75.7% of respondents were dissatisfied with the current model, with the trend (43.6%) located at the extremity of the scale ("Totally disagree"). The Head of the Careers and Promotions Department of the Directorate of Personnel acknowledged that improving the system's acceptability is crucial, as the results of the merit lists have left service members concerned.

In order to explain these values and find solutions, the correlations between the items were assessed (Table 7).

Table 7 – Satisfaction with the performance appraisal system: matrix of correlations between items (Pearson)

	Q33	Q34	Q35	Q36	Q37	Q38
Q33	1					
Q34	<i>.356**</i>	1				
Q35	<i>.311**</i>	<u>.554**</u>	1			
Q36	<i>.352**</i>	<i>.451**</i>	<u>.648**</u>	1		
Q37	<i>.346**</i>	<u>.541**</u>	.761**	<u>.678**</u>	1	
Q38	<i>.315**</i>	<u>.544**</u>	.846**	<u>.660**</u>	.827**	1

** The correlation is significant at level 0.014 (bilateral).

Note: Correlations > 0.700 are in bold; correlations in the range [0.500; 0.700[are underlined; and the correlations in the range [0.300; 0.500[are in italics.

Low positive correlations ($0.3 < r < 0.5$) were found (Table 8) between satisfaction with the performance appraisal system (Q33) and: satisfaction with the feedback from supervisors (Q34); with the results and the quantity and quality of the work performed (Q35 and Q37); with the individual assessments, when compared to their peers' (Q36).

That is, even if the system is improved by focusing on these three factors, this positive influence alone may not be enough to ensure service members are satisfied with the new assessment model (Q33). Their satisfaction with the performance appraisal system may be due to some initial resistance to the change in the career progression paradigm rather than to the fairness of the results.

Questions Q35 to Q38 assess trust in the appraisal system. Rego et al. (2015, p.501) confirm that trust "from all stakeholders is crucial for the effectiveness of a performance management process" and that it "requires management and leadership practices that are consistent over time, transparent, fair and respectful of people's dignity". While the positive results in questions 35 and 38 reveal some satisfaction with the assessment of the work performed, the results obtained by Q36 reveal concern with the inconsistent criteria used by appraisers. This inconsistency can be mitigated by providing training and standardising assessments, which most interviewees agreed is crucial. The DIVREC is currently analysing how this can be implemented.

The responses to Q37 reveal dissatisfaction (trend at "Totally Disagree") in how the AF reflects changes in performance. These results confirm the responses to Q22 and Q27, which show that individual performance improvements (17.8%) are not perceived as such by appraisers (6.8%). The gap between these values may be bridged by increasing monitoring and feedback from appraisers, as shown by the moderate positive correlation ($r = 0.541$, $p = 0.01$) between the two questions (Q34 and Q37).

The relationships between the SPA, AOC, EE and TI variables, which SQ2 aims to examine, were analysed using the Pearson Correlation Coefficient and are shown in Table 8.

Table 8 – Correlations between SPA/OAC/EE/TI (Pearson)

	M	SD	SPA	AOC	EE	TI
SPA	3.58	1.5331	1			
AOC	4.91	1.5243	<i>0.317</i>	1		
EE	4.75	1.5047	<i>0.362</i>	<u>0.686</u>	1	
TI	3.62	1.8117	<i>-0.34</i>	<u>-0.593</u>	<u>-0.543</u>	1

** The correlation is significant at level 0.01 (bilateral).

Note: Correlations > 0.700 are in bold; correlations in the range $[0.500; 0.700[$ are underlined; and correlations in the range $[0.300; 0.500[$ are in italics.

Although a correlation was found between SPA and the other variables, it was a weak correlation. That is, SPA increases AOC and EE and decreases TI, but not significantly. Curiously, these results differ slightly from what several studies predict (see sections 2.1.3 and 2.1.5).

In fact, it appears that although service members are dissatisfied with SPA ($M=3.58$), and especially with the current performance assessment model (Q33, $M=2.414$), they nevertheless

show reasonable levels of AOC (M=4.91) and EE (M=4.75) (Figure 11). Interestingly, a moderate positive correlation was found between commitment, engagement and turnover intentions, that is, service members who have an affective link to the Organization are also more committed to their job and have lower turnover intentions.

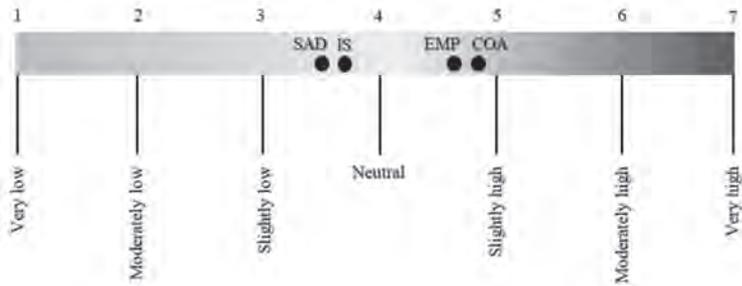


Figure 11 – Average SPA, AOC, EE and TI, scored on a 7-point Likert scale

These values for commitment can be explained by the influence of several factors which may not directly relate to performance assessment (Cunha et al., 2014, p.220), as the Director of Personnel confirmed. The seemingly low impact of the new assessment system on commitment may be due to the fact that it has not been implemented for long and its full effects have not been felt yet. Furthermore, the emotional bond between service members and the military institution is built on particularly solid foundations through an ongoing process of acculturation that increases resilience and leads to stable levels of commitment.

While many studies consider the performance assessment system to be the best predictor of engagement (Ameen, 2019), this study found a weak correlation between SPA and engagement. This can be explained by the fact that, as Ameen (2019) argues, the aspects that increase commitment may relate more to the purposes of the assessment system (feedback, training, promotions, recognition and financial rewards) than to the system itself. Table 9 shows the relationship between these purposes and the results obtained in the PoAF.

Table 9 – Aspects that promote engagement

Aspects that promote engagement	Results obtained in the PoAF
Feedback	Seldom used by appraisers, low satisfaction reported by appraisees (section 4.2.1).
Training	Included in field 7.2 of the AF, but appraisers are unsure of its purpose and the information is not used (section 4.12).
Promotion	This goal is achieved, but there is resistance to the use of performance assessment for the purposes of promotion (section 4.2.1).
Recognition	This goal is achieved, as the system changes the progression by seniority paradigm to a merit progression system.
Financial Rewards	Not applicable in the Armed Forces, but could be useful in other types of organizations.

If all these goals are met, the correlation between SPA and EE could change. Future studies can attempt to replicate this one to determine if the measures taken to enhance the effects of RAMMFA were successful.

This study found a weak negative correlation between turnover intentions and SPA. A significant percentage of surveyed service members (47%) are currently planning to search for another job in the near future (Q54), 31.5% plan to do so next year (Q57), and 22% are currently doing so (Q55). The Director of Personnel pointed to recent studies by the DP, which suggest that the main reason for turnover intentions are wages rather than how human resources are managed (Figure 12).



Figure 12 – Reasons for CS turnover

Source: DP (2019).

However, 68.9% of surveyed service members (Q31) will consider separating from the military if they are passed over for promotion, depending on the reasons:

- 22% will do so if they are passed over by someone with a worse performance;
- 29.5% will do so if they are passed over by reasons unrelated to their performance;
- 15.9% will do so regardless of the situation;
- 1.5% if will do so passed over by more than one person.

As these figures are cause for concern, the joint elected members of the officers and sergeants CESP were asked if such situations have occurred and how they can be minimised. These shortcomings essentially reflect the inconsistent criteria used by appraisers and the fact that praises have different weights depending on the appraisee's position.

4.2.2. Brief overview and answer to SQ2

The section above analysed the relationship between SPA, AOC, EE and TI, and found a positive correlation between SPA and AOC and EE, and a negative correlation between SPA and TI. However, the correlations are weak, that is, SPA has a weak influence on the AOC, EE and TI of surveyed service members, which may be explained by other factors that also influence these variables. Even so, according to the literature, the relationship between

these concepts should be stronger. This may be explained by the fact that the system is still relatively new, that its effects have barely been felt, and that its “toolkit” has not yet been fully explored (feedback, training, promotion, recognition and rewards). Thus, future studies seeking to replicate this one may obtain different results.

4.3. Measures that can be taken to enhance the effects of the RAMMFA (answer to the RQ).

The answers to the subsidiary questions discussed in the previous subchapters will provide an answer to the RQ “How can the effects of the RAMMFA be enhanced?”

The answer to SQ1 revealed that the RAMMFA facilitates skills alignment, promotes professional development, and provides knowledge on human potential, and the answer to SQ2 established the relationship between SPA and AOC, EE and TI. The study identified several opportunities for improvement that will enable the RAMMFA to achieve its purposes more effectively, increasing its positive influence on AOC and EE and decreasing TI.

Table 10 presents the identified gaps organized according to goals and categories of analysis, as well as suggestions to mitigate them. The latter were drawn from the content analysis performed on the semi-structured interviews and the ensuing critical reflection. These measures aim to enhance the RAMMFA and should be taken into consideration: (1) during the RAMMFA review; (2) during the review of the CEMFA decision; and (3) by the Organization, to enhance the purposes of the RAMMFA.

Table 10 – Recommendations to mitigate the identified gaps

Identified gaps		Recommendations
Objective	1 - To ascertain if the SAMMFA is achieving its purposes	
Category	1 – Skills development, 2 – Professional development, 3 – Individual potential	
Appraisers are ill-prepared	Most surveyed service members find the instructions for filling out the AF to be unclear and / or insufficient.	1) The RAMMFA review should clarify the instructions for filling out the AF, including information on how the information collected will be used, especially with regards to fields 6 and 7. 2) Training plan for appraisers, covering: – Operation of the assessment system; – Goal-setting and follow-up meetings; – Assessment and final meeting; – Short training sessions should be held regularly, and attendance should be mandatory. 3) Training effectiveness evaluation form (training assessment). 4) Clarifying the purpose of the fields: – 6: Potential assessment; – 7.1: Appraisee’s time in Unit; – 7.2: Appraisee’s training needs. 5) AF field for the appraiser to record if initial and follow-up meetings were held.
	Nearly half of appraisers did not attend any training / awareness raising sessions.	
	Most appraisers do not hold initial and follow-up meetings with appraisees.	
	There is a lack of knowledge and consensus on how the information collected in some AF fields will be used.	
Category	1 – Skills development	
Skills-alignment needs	There is a lack of information about the most valued skills for each defined position / role.	6) The organization’s manuals and the U/E/C operating standards should include the most valued skills for each position / role. 7) The personnel services should take the information collected in the AF into consideration when assigning placements and appointments.
	The information collected in the AF (on skills and potential) is not used.	

(Cont.)

Identified gaps		Recommendations
Category	2 – Professional development	
The AF field “Appraisee’s training needs” is seldom used	Appraisers are unsure about the purpose of field 7.2, and may not fill it out for fear of jeopardising the appraisee’s chances of promotion.	8) Mandatory training for appraisers.
	Difficulty using the information collected in field 7.2 due to problems with the SIAMMFA	9) Defining how the information collected in field 7.2 of the AF will be used in a document to common to all PoAF services to facilitate a more effective integrated response. 10) Solving the problems with the SIAMMFA to automate the processing of training needs.
	Lack of PoAF-level directives on how the information will be used to address the identified needs	11) Implementing individual development plans to address the identified training needs.
The RAMMFA can facilitate the development of other areas	Despite already facilitating professional development in several areas, the RAMMFA can be used to explore other aspects that influence military performance	12) In addition to promotion courses, additional courses and training, there are other areas which are already assessed and which should be included in the appraisal, such as the physical condition component (e.g. physical tests, military medals).
The RAMMFA has a low impact on improving daily performance	The RAMMFA has little influence on improving military performance	13) Defining other effects of the assessment in the RAMMFA that have a more direct impact than promotions, both for negative assessments (meeting training needs, performing different roles in the same service) and for positive assessments (attribution of merit days, praises or medals).
Category	3 – Individual potential	
The AF field “Potential Assessment” is not sufficiently objective	Fields 6.1 and 6.2 focus overmuch on relative performance comparisons	14) AF field 6 should be reviewed to: - Collect more detailed information on the type of positions / roles that the appraisee can take on; - Collect more detailed information about the aspects that the appraisee should improve; - Reduce the emphasis on ranking service members (current and previous system).
	Not enough information is collected regarding the appraisee’s ability to take on more complex roles	
Objective	2 – To analyse the relationships between satisfaction with the performance appraisal system and commitment, engagement and turnover intentions in the PoAF, vis-à-vis the entry into force of the RAMMFA.	
Category	3 – Relationship between SPA and TI	
Perceived unfairness of the system	Inconsistency in the criteria used by appraisers	15) Defining a methodology to standardise the Individual Assessment component (as provided for in Article 33(1) (d) of the RAMMFA). One possible measure would be to retrieve the appraiser’s (average) profile from the previous system.
	The impact of praises on the score depends on the appraisee’s post	
	The “Rank Seniority” component poses some constraints, particularly when service members who attended different courses are promoted on the same date due to lack of vacancies.	16) Reviewing the value assigned to praises, making it less dependent on the appraisee’s post (CMPost DT/DIR/CH; this measure may be included in the Operational Component of the SF).
	Opportunities and careers are different: some lead to more recognition (assessments, praises, medals) than others, and service members have little control over this or choice on the matter	17) Reviewing the component “Rank Seniority” to include not only the time in rank but also, for example, the time elapsed from the moment the appraisee meets the requirements for promotion to the current rank, but is not promoted due to lack of vacancies or other reasons for which the appraisee is not responsible (the daily value should be lower than the one defined in Article 36(2) of the RAMMFA). That is, there should be a way to distinguish courses where all attendees were promoted on the same date from courses with only a few promotions due to lack of vacancies.
Lack of knowledge about the relationship between CS turnover and the assessment system	When a CS officer separates from the military, the organization should obtain more detailed information on their reasons for leaving	18) Reviewing the turnover reasons survey, adding sublevels (HR Management, Job Recognition, etc.), to collect more detailed information on why the service member has chosen to leave. One of these sublevels could be satisfaction with the appraisal system.

(Cont.)

Identified gaps		Recommendations
Category	1 – Relationship between SPA and AOC, 2 – Relationship between SPA and EE, 3 – Relationship between SPA and TI	
The 0.3 buffer required for being promoted ahead of another service member in the Merit List poses problems	Some service members with substantially higher merit scores cannot be promoted ahead of others due to this “buffer” (the difference between scores must be higher than 0.3v). In the following example, the merit list ranking would not be changed, although the last score is 0.85v higher than the first: 14.0v - 14.28v - 14.57v - 14.85v.	19) Determining the frequency of situations that prevent service members from being promoted according to their merit and, should they occur, reviewing CEMFA Decision No. 51/2018 to find solutions to minimise them.
The experience and information available to CESP are seldom explored	The problems identified and experienced by the Specialty Councils (as CPESFA support bodies) are not fully addressed	5. The entities responsible for reviewing the RAMMFA and for elaborating the Assessment System documentation should consult with the CESP stakeholders, particularly the joint elected members; 20) Assessing the relevance of defining a (non-binding) guideline for use by the CESP when calculating the Complementary Assessment scores, based on the best examples from previous CESP. Alternatively, sessions may be held to present the models that have been shown to best fit this type of data analysis and Complementary Assessment calculation (also non-binding).
Other measures		
-	-	21) Reviewing the wording of certain fields of the AF (e.g. 7.1 - “Appraisee’s time in unit” should be replaced by “Appraisee’s time in the current service”, as this information is collected by the 1st appraiser and improve the quality of the answers.

5. Conclusions

The entry into force of the RAMMFA on 1 January 2018 introduced significant changes to the PoAF’s performance appraisal system which aimed to increase the system’s impact on human resource management. Unlike the previous system, the RAMMFA is common to the three branches of the Armed Forces. It also makes the merit appraisal process more objective, with direct consequences for service members’ career progression. Although these are the most noticeable differences, the RAMMFA aims to have a broader and more ambitious impact on human resource management, especially in terms of skills alignment, professional development and individual potential. This work has examined whether the RAMMFA is achieving these goals and analysed the relationship between satisfaction with the performance appraisal system, commitment, engagement, and turnover intentions.

As the system has only recently been implemented, future studies that attempt to replicate this one may obtain different results. However, this study will serve to monitor and understand the effects of the implementation at a relatively early stage, as well as to identify

adjustments that may contribute to a smoother transition and to the regulation's upcoming review, which is set to take place by January 2021.

This study's specific objectives are to ascertain if the SAMMFA is achieving its intended purposes (SO1) and to analyse the relationship between service members' satisfaction with the performance appraisal system and commitment, engagement and turnover intentions vis-à-vis the entry into force of the RAMMFA (SO2), in order to propose measures which the surveyed PoAF personnel believe will enhance the effects of the RAMMFA (GO). In view of the findings, all these objectives have been achieved.

The study is delimited in terms of time to the period from the date the RAMMFA entered into force to the present day, in terms of space to active duty PoAF personnel, and in terms of content to the purposes of the SAMMFA and the relationship between SPA and AOC/EE/TI.

The study used an inductive reasoning methodology supported by a mixed methods research strategy and a cross-sectional research design.

The main findings were drawn from a questionnaire survey delivered to 1180 PoAF service members. These findings were reinforced qualitatively by structured interviews with several PoAF experts and by the information obtained from the DP.

The answer to SQ1 "Is the SAMMFA achieving its intended purposes?" is that, although the SAMMFA aims to facilitate skills alignment, professional development, and knowledge about human potential, the system's documentation does not focus on these goals and does not specify how they should be achieved. On the contrary, its main goal seems to be to rank service members for promotion purposes. The SAMMFA sets the foundations for achieving the above goals; however, they must be fully explored and enhanced by the organization. More than assessed, merit should be managed and encouraged by providing appraisees tools for self-improvement and by using the information obtained from the system to advance the organization. If this is not done, the appraisal system may be perceived as simply a tool for control, generating resistance and wasting its full potential.

With regards to *skills alignment*, the study found that this purpose can be achieved once a GpC model is implemented. An implementation study is currently being developed by the DP. At this time, the system facilitates the process by defining and measuring the most relevant skills using objective descriptors but there is no follow-up, as the RepC does not use the information in the AF for placement purposes and the U/E/C manuals do not include the most relevant skills for each position / role. The study also found that some fields of the AF should be clarified, and that the appraisers lack the training required to accurately fill-out the AF and ensure that the collected information is useful and reliable.

The study found that the RAMMFA fosters *professional development* by encouraging service members to: (1) Sign up for more missions; (2) Attend more training / courses; and (3) Put more effort into promotion courses.

As for the RAMMFA's ability to identify training needs that can be addressed, thus improving the appraisee's performance, even though field 7.2 of the AF serves to collect this information, appraisers are unsure of how the information will be used and there is no consistent plan to meet the identified training needs.

The impact of the RAMMFA on improving daily performance was found to be low.

Although the reasons for this are not obvious, they may relate to:

- Resistance to the current system, in addition to the fact that the transition was not gradual;
- Appraisers' low adhesion to initial / follow-up meetings to guide and encourage subordinates' performance;
- Appraisers' lack of preparation, which can lead to poorly conducted assessments and affect the motivation and performance of appraisees who perceive the system as unfair.

Moreover, the AF fields that assess individual potential focus overmuch on relative performance comparisons and the collected information appears to be insufficient to ascertain if the appraisee can take on more complex roles, or what those roles are.

The answer to SQ2 "*What is the relationship between SPA and AOC/EE/TI?*" is that increasing satisfaction with the performance appraisal system leads to higher levels of commitment and engagement and reduced turnover intentions. However, this impact is low, which can be explained by the fact that there are several factors that influence these variables. The system's recent implementation may be one of those factors, as its effects are still unclear and it is mainly used for promotion purposes.

If the RAMMFA is continuously improved and its results monitored, and if the feedback between subordinates / supervisors / the organization is enhanced to provide service members the tools they need to improve their skills in a way that meets the needs of all stakeholders, people will feel more involved and enthusiastic. Only then will the full effects be noticeable and the link to commitment, engagement and turnover intentions become stronger.

This part of the study included an analysis of the findings, which revealed a link between high turnover intentions and the possibility of being unfairly passed over for promotion. Given the shortage of human resources in the military, these situations should be monitored by making efforts to correct any shortcomings in the system. The joint elected members of the CESP have a privileged perspective on how the merit lists are drafted and are a valuable source of information for identifying such situations.

The analysis carried out to answer the SQs also served to elaborate a list of aspects that can be reviewed and improved upon in the RAMMFA, in the decision of the CEMFA, and in the organization. By addressing these aspects, the positive impact of the assessment system will be improved and its effects enhanced. The interviews and ensuing critical reflection answered the RQ "*How can the effects of the RAMMFA be enhanced?*" and a list of recommendations was elaborated (Table 10):

- Ensuring appraisers are better prepared;
- Facilitating skills alignment;
- Using the AF field of "Appraisee's training needs" more effectively;
- Promoting the development of other areas through the RAMMFA;
- Enhancing day-to-day performance;
- Making the AF field "Potential Assessment" more objective;
- Making the system fairer;
- Monitoring the relationship between the new assessment system and turnover;

- Flagging potential problems with the 0.3 difference required to be promoted ahead of another service member in the merit list;
- Taking full advantage of the experience and knowledge of the CESP to identify any shortcomings that can be corrected.

This study's main *contribution to knowledge* is that it is the first to analyse the effects of the new appraisal system on service members and on the Armed Forces, an organization with a strong vertical hierarchy in which seniority is traditionally the main requirement for career progression. The reason for this study – to ascertain the system's impact – is based on evidence that a performance appraisal system with low impact (as was the case with the previous one) will not effectively improve the organization's human resources. Although this article does not address them in depth, the study found statistically significant differences in the effects felt by CS officers and CP, as well as between officers and sergeants. This study corroborates the extant literature inasmuch as an assessment system should be only one part of a broader transformational approach, where communication and training are used to enhance skills to the desired levels of proficiency. While this is suggested by the modest gains in performance and by the weak influence of SPA on AOC, EE and TI, it can only be confirmed by a longitudinal study that attempts to replicate this one after the suggested improvements have been made. The study also highlighted the complexity of human behaviour and the difficulty in isolating the factors that influence it, especially with regards to commitment, engagement and turnover intentions. These factors were found to have a weak correlation to performance assessment and moderate correlations among them. As the data were drawn from a significant sample (24% of officers and sergeants on active duty), the results reflect the current reality of the PoAF. However, these variables are dynamic, and the relationships they establish are context-dependent and may change over time. The study also identified adjustments that can be made to bridge the gap between the implemented system and the theoretical mode and enable it to achieve its intended purposes. Finally, although the study only surveyed PoAF personnel, this research methodology can easily be used by other branches or adapted to other organizations with complex assessment system such as the one used by the Armed Forces.

The main *limitation* of this study is its qualitative component, which makes it difficult to identify and measure all the factors that could explain a variable, and consequently to reach objective conclusions.

Future studies are needed to analyse the differences in results between age groups, types of service contract, and between the sergeants and officers categories, as this study found some statistically significant differences between them. It would be especially interesting to understand the causes of these differences. As the RAMMFA is common to all branches of the Armed Forces, this study may be replicated in the other branches to identify specific problems and solutions, how the information collected is processed and used, and if the assessment system is achieving its proposed goals.

In addition to the *recommendations list* in Table 10, the assessment system should be monitored and audited to identify the medium and long term effects, as well as to assess the impact of the changes introduced in the meantime and identify any new effects that may arise from them. The contributions of the joint elected members of the CESP will be crucial for this

analysis, as they will help identify any unfair situations, which could have significant impact on the SAMMFA's acceptability and thus directly influence the levels of satisfaction with the system. A joint analysis is also needed to identify problems specific to other branches and to prepare a common response. Finally, as the success of the system will depend essentially on how it is used, the AAFF should prepare a strategy to boost its organizational effectiveness. This will entail improving communication (feedback), facilitating professional development and promoting skills alignment rather than focusing overmuch on ranking service members according to merit.

“What gets measured gets done, what gets measured and fed back gets done well, what gets rewarded gets repeated.”

John E. Jones

References

- Allen, J. A., & Meyer, J. P. (1990). The measurement and antecedents of affective, continuance, and normative commitment to the organization. *Journal of Occupational Psychology*, 63 (1), 1-18. Retrieved from <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.2044-8325.1990.tb00506.x>
- Ameen, L., & Baharom, M. (2019). Performance Appraisal Purposes: The predictors of Employee Engagement. *e-Academia Journal* 8(1), 136-151. Retrieved from <https://journale-academiauitmt.uitm.edu.my/v2/images/vol8Issue1/PID-227-pp136-151.pdf>
- Braga, C. (2018). *Motivação e Turnover dos Médicos Militares das Forças Armadas* (Final Paper of the Postgraduate Diploma in Military Aeronautics). Military University Institute [IUM], Lisbon.
- Bozeman, D. P., & Perrewé, P. L. (2001). The Effect of Item Content Overlap on Organizational Commitment Questionnaire - Turnover Cognitions Relationships. *Journal of Applied Psychology*, 86(1), 161-173. doi: 10.1037/0021-9010.86.1.161
- Bryman, A. (2012). *Social Research Methods*. 4th Ed. Oxford: Oxford University Press.
- Camara, P. B. (2015). *Manual de gestão e avaliação de desempenho* (2nd Ed.). Lisbon: Editora RH.
- Cawley, B. D., Keeping, L. M., & Levy, P. E. (1998) Participation in the Performance Appraisal Process and Employee Reaction: A meta-analytic review of field investigations. *Journal of Applied Psychology*, 83(4), 615-633. Doi: 10.1037//0021-9010.83.4.615
- Chiavenato, I. (1981). *Administração de Recursos Humanos* (2nd Ed.). São Paulo: Atlas.
- Creswell, J. (2009). *Research design: Qualitative, quantitative and mixed methods approaches*. Los Angeles, CA: Sage.
- Cunha, M. P., Rego, A., Cunha, R.C., Cabral-Cardoso, C., & Neves, P. (2014). *Manual de Comportamento Organizacional* (7th Ed.). Lisbon: Editora RH.
- Dâmaso, P. A. G. (2019). *A geração Y: implicações para as Forças Armadas* (Final Paper of the Postgraduate Diploma in Military Aeronautics). Military University Institute [IUM], Lisbon.
- Decree-Law No. 90/2015 of 29 May (2015). Approves the Status of the Armed Forces Military Personnel. *Diary of the Republic*, 1st Series, 104, 3198-3253. Lisbon: Ministry of National Defence.
- Decision No. 51/2018 of 30 October (2018). Rules and procedures for the implementation of the Armed Forces Merit Appraisal System. Lisbon: Portuguese Air Force.

- Directive No. 08/19 of 17 June (2019). *Planeamento Estratégico da Força Aérea 2019/2022*. Lisbon: Air Force Staff.
- Fachada, C. P. A. (2015). *O Piloto Aviador Militar: Traços Disposicionais, Características Adaptativas e História de Vida*. (PhD thesis in Psychology). Faculty of Psychology, University of Lisbon [FPUL], Lisbon.
- Portuguese Air Force (2019). *Planeamento Estratégico da Força Aérea 2019/2022* (Order No. 08/19 CEMFA). Alfragide: Air Force Chief of Staff.
- Hampton, D. R. (1983). *Administração Contemporânea* (2nd Ed.). São Paulo: McGraw-Hill.
- Lima, G. M. R. (2009) *Criação e validação de um questionário de satisfação com a avaliação de desempenho* (Master's dissertation in Human Resource Development Policies). Higher Institute of Business and Labour Sciences [ISCTE], Lisbon.
- Maroco, J. (2010). *Análise Estatística com utilização do SPSS* (3rd Ed.). Lisbon: Edições Sílabo.
- May, D.R., Gilson, R.L., & Harter, L.M. (2004), The psychological conditions of meaningfulness, safety and availability and the engagement of the human spirit at work. *Journal of Occupational & Organizational Psychology*, Vol. 77, pp. 11-37.
- Meyer, J. P., & Allen, N. J. (1991). A three-component conceptualization of organization commitment. *Human Resource Management Review*, 1 (1), 61-89.
- Nascimento, J. L., Lopes, A., & Salgueiro, M.F. (2008). Estudo sobre a validação do “Modelo de Comportamento Organizacional” de Meyer e Allen para o contexto português. *Comportamento Organizacional e Gestão*, 2008, 14(1), 115-133. Retrieved from <http://www.scielo.mec.pt/pdf/cog/v14n1/v14n1a08.pdf>
- Pestana, M.H., & Cunha, Gageiro, J. N. (2014). *ANÁLISE DE DADOS PARA CIÊNCIAS SOCIAIS A Complementaridade do SPS* (6th Ed.). Lisbon: Edições Sílabo.
- Order No. 301/2016 of 30 March (2018). (2016) *Regulamento da Avaliação do Mérito dos Militares das Forças Armadas*. [Regulation of the Armed Forces Merit Appraisal System] Diary of the Republic, 1st Series, 230, 4255-4270. Lisbon: Ministry of National Defence.
- Rego, A., Pina e Cunha, M., Gomes, J. F. S., Campos e Cunha, R., Cabral-Cardoso, C., & Marques, C. (2015). *Manual de Gestão de Pessoas e do Capital Humano* (3rd Ed.). Lisbon: Edições Sílabo.
- Research and Technology Organisation, North Atlantic Treaty Organisation. (2007). *Recruiting and Retention of Military Personnel* (ISBN 978-92-837-0062-3). França: North Atlantic Treaty Organisation .
- Santos, L. A. B., & Lima, J. M. M. V. (Coord.) (2019). *Orientações Metodológicas para a Elaboração de Trabalhos de Investigação*. Lisbon: Instituto Universitário Militar.
- Saks, A. M. (2006). Antecedents and Consequences of Employee Engagement. *Journal of Managerial Psychology*, 21, 600-619
- Schaufeli, W., & Bakker, A. (2004). *UWES: Utrecht Work Engagement Scale, Preliminary Manual* [Version 1.1, December 2004]. Utrecht: Occupational Health Psychology Unit, Utrecht University.
- Sousa, M., J., Duarte, T., Sanches, P., & Gomes, J. (2006). *Gestão de Recursos Humanos*. Lisbon: Lidel.
- Tett, R. P., & Meyer, J. P. (1993). Job Satisfaction, Organizational Commitment, Turnover Intention, and Turnover: path analyses based on meta-analytic findings. *Personnel Psychology*, 46(2), 259-29. doi:10.1111/j.1744-6570.1993.tb00874.x

NORMAS PARA PUBLICAÇÃO NA REVISTA DE CIÊNCIAS MILITARES (RCM)

1. A *Revista de Ciências Militares (RCM)* é uma publicação de caráter científico, com indexação aprovada pela SciELO – *Scientific Electronic Library Online*, que compreende trabalhos de autores nacionais e internacionais, e 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 sujeitos a uma plataforma para deteção de inconformidades e do 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:

Fachada, C. P. A., Ranhola, N. M. B., Marreiros, J. P. R., &
Santos, L. A. B. (2020). *Normas de Autor no IUM* (3.^a ed.,

revista e atualizada). IUM Atualidade, 7. Lisboa: Instituto Universitário Militar. Retirado de <https://www.ium.pt/s/wp-content/uploads/CIDIUM/IESM-IUM%20Atualidade/IUM%20Atualidade%20N%C2%BA7%203%C2%AA%20ed.,rev.%20e%20atualizada.pdf>

8. Conforme indicado – quer no sítio do IUM, que versa as Normas de Autor (disponível em: https://www.ium.pt/?page_id=5712), 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 *PORTUGUESE JOURNAL OF MILITARY SCIENCES*

1. The *Portuguese Journal of Military Sciences* is a scholarly/scientific journal, indexed by SciELO – Scientific Electronic Library Online, that publishes studies by Portuguese and foreign authors aimed at national and international audiences.
2. Its scope being the field of Military Science, the *Portuguese Journal of Military Sciences* 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 *Portuguese Journal of Military Sciences* 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 *Portuguese Journal of Military Sciences*. These contributions do not undergo external peer-review.
6. The *Portuguese Journal of Military Sciences* 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:

Fachada, C. P. A., Ranhola, N. M. B., Marreiros, J. P. R., & Santos, L. A. B. (2020). IUM Author Guidelines (3.rd Ed., revised and updated) (A.

F. C. Araújo, Translator). IUM Actuality, 7. Lisbon: Military University Institute. Retrived from [https://www.ium.pt/s/wp-content/uploads/CIDIUM/IESM-IUM%20Atualidade/IUM%20Atualidade%20N.%20C2%BA7%203%20AA%20Ed.%20revista%20e%20atualizada%20\(EN\)%20secured.pdf](https://www.ium.pt/s/wp-content/uploads/CIDIUM/IESM-IUM%20Atualidade/IUM%20Atualidade%20N.%20C2%BA7%203%20AA%20Ed.%20revista%20e%20atualizada%20(EN)%20secured.pdf)

8. As stated in the IUM website - where the full Publication Guidelines can be downloaded (available from: https://www.ium.pt/?page_id=5712) - 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 2020

SCIENTIFIC REVIEWERS WHO CONTRIBUTED THEIR TIME AND EXPERTISE IN THE YEAR OF 2020

Professor Doutor José Luís Rocha Pereira do Nascimento, ISCSP – Universidade de Lisboa
Professor Doutor Pedro Borges Graça, ISCSP – Universidade de Lisboa
Professora Doutora Maria Francisca Alves Ramos de Gil Saraiva, ISCSP – Universidade de Lisboa
Doutor Marco Manuel Marsili Wick, Centro de Estudos Internacionais do ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa
Doutora Marisa Alexandra Santos Fernandes, Instituto de História Contemporânea – Universidade Nova de Lisboa
Comodoro Pedro Miguel de Sousa Costa, Instituto Universitário Militar
Capitão-de-mar-e-guerra António Manuel Gonçalves Alexandre, Instituto Universitário Militar
Capitão-de-mar-e-guerra Augusto António Alves Salgado (Doutor), Escola Naval – IUM
Capitão-de-mar-e-guerra Luís Eduardo Moita Rodrigues (mestre), Marinha Portuguesa
Capitão-de-mar-e-guerra Luís Nuno da Cunha Sardinha Monteiro (Doutor), Marinha Portuguesa
Capitão-de-mar-e-guerra João Afonso Marques Coelho Gil (Doutor), Marinha Portuguesa
Coronel Tirocinado Paulo Fernando Viegas Nunes (Doutor), Exército Português
Coronel Vítor Manuel Gil Prata (Mestre), Exército Português
Coronel Jacy Barbosa Junior (Mestre), Exército Brasileiro
Coronel André Luciano Bittencourt Barbosa (Mestre), Exército Brasileiro
Coronel Bernardino José Garcia dos Santos (Mestre), Instituto Universitário Militar
Coronel David José Gaspar, Força Aérea Portuguesa
Tenente-coronel António Palma Esteves Rosinha (Doutor), Instituto Universitário Militar
Tenente-coronel Paulo Jorge Rainha (Mestre), Exército Português
Tenente-coronel Pedro Manuel Carriço Pinheiro, Instituto Universitário Militar
Tenente-coronel Rui Jorge Roma Pais dos Santos (Mestre), Exército Português
Tenente-coronel José Augusto de Sousa Silveira, Exército Português
Tenente-coronel Nuno Alexandre Cruz dos Santos, Instituto Universitário Militar
Tenente-coronel Pedro Miguel da Silva Costa (Mestre), Instituto Universitário Militar
Tenente-coronel Sofia de Jesus de Vidigal e Almada (Mestre), Força Aérea Portuguesa
Tenente-coronel Maria Isabel Correia Pinto da Rocha Sousa, Força Aérea Portuguesa
Tenente-coronel Nuno Alberto Rodrigues Santos Loureiro, Instituto Universitário Militar
Tenente-coronel Marco António Ferreira da Cruz, Instituto Universitário Militar
Major Carlos Miguel Coelho Rosa Marques da Silva (Mestre), Exército Português
Major Susana Cristina Ferreira Marques, Força Aérea Portuguesa
Capitão Carla Sofia dos Santos Melo (Mestre), Instituto Universitário Militar



Editorial: revistacienciasmilitares@ium.pt
Telefone: (+351) 213 002 100; Fax: (+351) 213 002 162
Morada: Rua de Pedrouços - 1449-027 Lisboa



Capa

Composição Gráfica

Tenente-coronel TINF Rui José da Silva Grilo

Sobre aguarela de

Tenente-general Vítor Manuel Amaral Vieira