



INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
MILITARY UNIVERSITY INSTITUTE

REVISTA DE CIÊNCIAS MILITARES
PORTUGUESE JOURNAL OF MILITARY SCIENCES

VOLUME XI - NÚMERO 1
Maio 2023

(Vol. XI, No 1, May 2023)

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

Maria Inês Monteiro Godinho de Matos Loureiro
Cristina Paula de Almeida Fachada
Nuno Alberto Rodrigues Santos Loureiro
Raul Fernando Rodrigues Cabral Gomes
Carlos Manuel Mendes Dias
António Gonçalves Alexandre
Janar Pekarev
Nuno Miguel Parreira da Silva

Copyright © IUM, 2023

INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR

Publicação Semestral / *Biannual Publication*

ANO XI / *YEAR XI*

Vol. XI, N.º 1 – MAIO DE 2023 / *Vol. XI, No. 1 – MAY 2023*

Comandante / *Commander*

Tenente-general António Martins Pereira

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*

What Colour Is This?

Rua Roy Campbell, Lote 5, 4B 1300-504 Lisboa

Telefone: (+351) 219 267 950

Correio eletrónico: info@wcit.pt

DIREÇÃO EDITORIAL / *EDITORIAL DIRECTION*

Diretor / *Director*: Tenente-general António Martins Pereira

Editores / *Editors*:

Editor Chefe / *Editor-in-chief*:

Coordenador Editorial / *Editorial Coordinator*:

Capa - Composição gráfica / *Cover - Layout*:

Secretariado / *Secretariat*:

Tradução / *Translation*:

Coronel Delfim Zambujo das Dores (Doutor)

Coronel Delfim Zambujo das Dores (Doutor)

Tenente-coronel Psicóloga Cristina Paula de Almeida Fachada (Doutora)

Tenente-coronel Técnico de Informática Rui José da Silva Grilo

Assistente técnica Gisela Cristina da Rocha Basílio

Mestre Ana Filipa Carvalho Araújo

CONSELHO EDITORIAL / *EDITORIAL BOARD*

Almirante (Ref.) António Manuel Fernandes da Silva Ribeiro (Doutor), Marinha Portuguesa

Almirante (Ref.) António Mendes Calado, Marinha Portuguesa

General José Nunes da Fonseca (Mestre), Estado-Maior-General das Forças Armadas Portuguesas

General (Ref.) Joaquim Manuel Nunes Borrego, Força Aérea Portuguesa

Vice-almirante (Ref.) Alexandre Reis Rodrigues, Marinha Portuguesa

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

Contra-almirante José Rafael Salvado de Figueiredo, Instituto Universitário Militar

Major-general (Ref.) Manuel António Lourenço Campos de Almeida, Força Aérea Portuguesa

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

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

Major-general (Res.) José António Coelho Rebelo, Exército Português

Major-general (Res.) José Augusto Nunes Vicente Passos Morgado (Doutor), Força Aérea Portuguesa

Major-general Nuno Correia Barrento de Lemos Pires (Doutor), Direção-Geral de Política de Defesa Nacional

Brigadeiro-general Ana Rita Duarte Gomes Simões Baltazar (Doutora), Direção-Geral de Política de Defesa Nacional

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 Técnica de Lisboa

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

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 Técnica de Lisboa

Professor Doutor Ricardo Soares de Oliveira, Oxford University

Professor Doutor José Luís Rocha Pereira do Nascimento, ISCSP - Universidade de Lisboa

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

Professor Marzena Żakowska, National Security Faculty, War Studies University, Polónia

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

Capitão-de-mar-e-guerra (Res.) João Afonso Marques Coelho Gil (Doutor), Instituto Universitário Militar

Coronel Luís Fernando Machado Barroso (Doutor), Instituto Univesitário Militar

Coronel (Res.) Luís Manuel Brás Bernardino (Doutor), Instituto Univesitário Militar

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

Coronel (Res.) Carlos Jorge Ramos Páscoa (Doutor), Força Aérea Portuguesa

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

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

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

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

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 (Doutor), Marinha Portuguesa

Tenente-coronel (Ref.) Francisco Miguel Gouveia Pinto Proença Garcia (Doutor), Exército Português

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

Tenente-coronel Luís Carlos Falcão Escorrega (Mestre), Exército Português

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

NOTA: Os artigos presentes na *Revista de Ciências Militares* são da responsabilidade 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*

ÍNDICE / INDEX

Nota Editorial	7
Editor's Note	9
TGEN António Martins Pereira	
Artigos Científicos / Scientific Articles	
1. O Papel do Mentor na Relação entre o Comprometimento e a Perceção de Apoio Organizacional nos Médicos Militares da Força Aérea Portuguesa, e o seu efeito sobre o Turnover	13
<i>The Role of Mentoring in the Relationship Between Organizational Commitment and Perceived Organizational Support in a sample of Military Physicians of the Portuguese Air Force and its Effect on Turnover</i>	51
COR Maria Inês Monteiro Godinho de Matos Loureiro TCOR Cristina Paula de Almeida Fachada COR Nuno Alberto Rodrigues Santos Loureiro	
2. O Contributo da Dimensão Militar para a Prossecução do Poder de Portugal nas Relações Internacionais	87
<i>The Contribution of the Military Dimension to the Promotion of Portugal's Strength in the International Relations</i>	127
COR Raul Fernando Rodrigues Cabral Gomes COR Carlos Manuel Mendes Dias	
3. O Combate à Pirataria Marítima no Golfo da Guiné: Aplicação de Medidas Implementadas no Corno de África	167
<i>Combating Maritime Piracy in the Golf of Guinea: Applying the Measures Implemented in the Horn of Africa</i>	195
CMG António Gonçalves Alexandre	
4. Dilemmas of Representation in a Study of Autonomous Weapon Systems. A Focus Group Perspective	221
<i>Dilemas de Representação num Estudo sobre Sistemas de Armas Autónomos. A Perspetiva de um Grupo de Discussão</i>	241
MAJ Janar Pekarev	
5. Cidadania e Segurança: Contributos para uma Estratégia Nacional de Segurança de Proximidade	263
<i>Citizenship and Security: Contributions to a National Proximity Security Strategy</i>	291
COR Nuno Miguel Parreira da Silva	

Normas para publicação na <i>Revista de Ciências Militares</i> (RCM)	317
<i>Publication Guidelines of the Portuguese Journal of Military Sciences</i>	319
Revisores Científicos a cujo parecer se recorreu no ano transato de 2022	321
<i>Scientific Reviewers who contributed their time and expertise in the last year of 2022</i>	

NOTA EDITORIAL

A edição do 21.º número da Revista de Ciências Militares (RCM), e da correspondente versão em inglês, Portuguese Journal of Military Sciences, mantém o firme propósito do Instituto Universitário Militar (IUM) em divulgar a investigação sobre temas atuais e de vasto interesse académico na área das Ciências Militares, de investigadores nacionais e estrangeiros. É um produto que se insere na finalidade da sua nobre missão de formar oficiais e sargentos dos quadros, mas também se abre no apoio à comunidade científica e com a qualidade, o rigor científico e o pensamento crítico da investigação e do ensino desenvolvidos no IUM, no âmbito das Ciências Militares.

O IUM tem promovido entre os seus docentes e investigadores a publicação noutras revistas e tem vindo a merecer citações em alguns desses artigos e fomentou também o acolhimento de autores externos ao IUM, vendo já coroado este esforço com uma publicação nesta edição.

No presente número apresentam-se trabalhos de investigação que percorrem quatro das cinco áreas de estudo das Ciências Militares, com exceção das Operações Militares, área que tem sido visada na investigação, mas em que a transição e a surpresa nas formas de fazer a guerra, no atual ambiente geoestratégico, têm desafiado os investigadores e a maturidade da investigação a publicar.

Levamos agora à estampa cinco artigos, selecionados pelo seu valor científico, contemporaneidade, precisão metodológica e relevância para as Ciências Militares, que ditaram a sua publicação. A qualidade destes artigos é avalizada pelo exigente processo de análise, primeiramente pela Direção Editorial da revista e, numa segunda fase, por, pelo menos, dois “revisores” externos (*peer review*) em regime de duplo anonimato (*double-blind*), garantindo total transparência, imparcialidade e justiça no método de seleção.

O primeiro artigo, enquadrado na área de estudo do Comportamento Humano em Contexto Militar, com o tema “O papel do mentor na relação entre o comprometimento e a perceção de apoio organizacional nos médicos militares da Força Aérea Portuguesa, e o seu efeito sobre o turnover” aborda a gestão de efetivos das Forças Armadas portuguesas face a impactos do deficit de recrutamento, o aumento do turnover e a crescente dificuldade de retenção de militares nas fileiras

O segundo artigo, ligado ao estudo das crises e dos conflitos armados, traz-nos o tema “O contributo da dimensão militar para a prossecução do poder de Portugal nas relações internacionais” numa conjuntura internacional em sobressalto, num período de revisão do edifício concetual da Defesa Nacional, em que é pertinente nas lógicas justificativas estudar o contributo, na relevância para os interesses nacionais, do emprego da dimensão militar, no quadro das relações internacionais. O terceiro artigo, também inserido no estudo das crises e dos conflitos armados, aborda o tema “O combate à pirataria marítima no Golfo da Guiné: aplicação de medidas implementadas no corno de África” partindo do sucesso do

emprego da dimensão militar, conjugada com normas policiais e de controlo a vários níveis das relações internacionais, visa analisar a área ocidental da África, onde este flagelo, com algumas metamorfoses, se procura instalar.

O quarto artigo, da área do estudo das técnicas e tecnologias militares, estuda o tema “Dilemas de representação num estudo sobre sistemas de armas autónomos – A perspetiva de um grupo de discussão”, debatendo a introdução da Inteligência Artificial nos sistemas de armas autónomos, procurando a compreensão das perceções da opinião pública e a sua relevância para a decisão política e sua implementação.

O quinto artigo, que se integra no estudo da segurança interna e fenómenos criminais, trata o tema “Cidadania e segurança: contributos para uma estratégia nacional de segurança de proximidade”, onde uma ideia de maior partilha pública nos programas, com reforço da participação cidadã na coprodução da segurança a nível local, pode trazer mais eficácia e êxito junto da comunidade.

Congratulo os autores e endereço votos de uma profícua leitura à audiência da nossa Revista, sendo que esta, em especial, terá um público diferente do habitual, no norte da Europa.

Tenente-general António Martins Pereira
Comandante do IUM

EDITOR'S NOTE

With this edition of the 21st issue of *Revista de Ciências Militares* (RCM), and its English version, the *Portuguese Journal of Military Sciences*, the Military University Institute (IUM) continues its goal of publishing studies by national and foreign researchers on current issues and relevant research topics in the field of Military Sciences. The RCM contributes to the Institute's noble mission of training the Armed Forces' officers and non-commissioned officers, but also aims to support the scientific community and ensure the quality, scientific rigour and critical thinking of the research and teaching provided by the IUM.

The IUM has encouraged its faculty and researchers to publish in other scientific journals, which has earned it mentions in several articles, and has invited authors from other institutions to submit articles to the IUM, one of which is featured in this issue.

The articles published here address four of the five areas of study of Military Sciences, with the exception of Military Operations. While this area has been addressed in some studies, the current geostrategic environment and the rapid advances in warfare are posing challenges to researchers in developing work for publication.

The five articles in this issue were selected for their scientific value, timeliness, methodological rigour and relevance to Military Sciences. To ensure the quality of the works selected for publication, as well as a transparent, impartial and fair selection process, the articles were reviewed by the Editorial Board and, in a second phase, by at least two external peer reviewers in a double-blind system.

The first article on Human Behaviour in Military Contexts examines "The role of mentoring in the relationship between organizational commitment and perceived organizational support in a sample of military physicians of the Portuguese Air Force, and its effect on turnover". The article analyses how the Portuguese Armed Forces manage its personnel while dealing with the current drop in recruitment rates, which are compounded by an increase in turnover and a growing difficulty in retaining staff.

The second article addresses the area of Crises and Armed Conflicts Studies and analyses "The role of the military dimension in increasing Portugal's power in International Relations" at a time when the international environment is in turmoil and the conceptual framework of National Defence is being reviewed. Therefore, it is important to understand how Portugal can use its military dimension to secure its interests in international relations. The third article, "Combating maritime piracy in the Gulf Of Guinea: applying the measures implemented in the Horn of Africa", also addresses the field of Crises and Armed Conflicts Studies. The article describes how a combination of military capabilities, police regulations and control mechanisms at various levels of international relations was successful in suppressing the scourge of piracy in the region, and analyses how the phenomenon is resurging in a different form in the western coast of Africa.

The fourth article explores “Dilemmas of representation in a study of autonomous weapon systems. A focus group perspective”. This article on Military Techniques and Technologies discusses the use of Artificial Intelligence in autonomous weapons systems and attempts to understand how the public in general views this development, as well as its relevance to policy decisions regarding its implementation.

The fifth article addresses a topic in Internal Security and Criminal Phenomena, “Citizenship and security: contributions to a national proximity security strategy”. The article proposes that increasing citizen participation in this type of programmes and in the coproduction of security at local level can make them more effective and successful with local communities.

I congratulate the authors and wish a profitable reading to the audience of our Journal, and, especially, to the new readers that this issue will reach in Northern Europe.

Lieutenant General António Martins Pereira
IUM Commander

ARTIGOS CENÍFICOS
SCIENTIFIC ARTICLES

O PAPEL DO MENTOR NA RELAÇÃO ENTRE O COMPROMETIMENTO E A PERCEÇÃO DE APOIO ORGANIZACIONAL NOS MÉDICOS MILITARES DA FORÇA AÉREA PORTUGUESA, E O SEU EFEITO SOBRE O *TURNOVER*¹

THE ROLE OF MENTORING IN THE RELATIONSHIP BETWEEN ORGANIZATIONAL COMMITMENT AND PERCEIVED ORGANIZATIONAL SUPPORT IN A SAMPLE OF MILITARY PHYSICIANS OF THE PORTUGUESE AIR FORCE, AND ITS EFFECT ON TURNOVER

Maria Inês Monteiro Godinho de Matos Loureiro

Coronel Médica da Força Aérea Portuguesa
Mestre em Gestão de Empresas pelo ISCTE – IUL
Auditora do Curso de Promoção a Oficial General no Instituto Universitário Militar (IUM)
Rua de Pedrouços, 1449-027, Lisboa, Portugal
ines.g.matos@gmail.com

Cristina Paula de Almeida Fachada

Tenente-coronel Psicóloga da Força Aérea Portuguesa
Doutorada em Psicologia pela Faculdade de Psicologia da Universidade de Lisboa
Investigadora no Centro de Investigação e Desenvolvimento do Instituto Universitário Militar
Rua de Pedrouços, 1449-027, Lisboa, Portugal
fachada.cpa@ium.pt

Nuno Alberto Rodrigues Santos Loureiro

Coronel Técnico de Manutenção de Material Aéreo da Força Aérea Portuguesa
Licenciado em Gestão de Empresas pelo ISLA Lisboa
Docente no Instituto Universitário Militar (IUM)
Investigador no Centro de Investigação e Desenvolvimento do IUM
Rua de Pedrouços, 1449-027, Lisboa, Portugal
nuno.a.loureiro@gmail.com

Resumo

As alterações sociais, demográficas, políticas e económicas do novo milénio, refletiram-se, entre outras conseqüências, na dificuldade em gerir os efetivos das Forças Armadas portuguesas, por diminuição do recrutamento, aumento do *turnover* e crescente dificuldade de retenção. Esta realidade, transversal a vários países NATO, torna-se especialmente grave num efetivo de militares altamente treinados e especializados, como são os oficiais médicos da Força Aérea, que, quando abandonam voluntariamente a organização, acarretam

Como citar este artigo: Loureiro, M. I. M. G. M., Fachada, C. P. A. & Loureiro, N. A. R. S. (2023). O Papel do Mentor na Relação entre o Comprometimento e a Perceção de Apoio Organizacional nos Médicos Militares da Força Aérea Portuguesa, e o seu efeito sobre o Turnover. *Revista de Ciências Militares*, maio, XI(1), 13-50. Retirado de <https://www.ium.pt/publist/1>

¹ Artigo elaborado a partir da dissertação de mestrado realizada no âmbito do Curso de Mestrado em Gestão de Empresas, cuja defesa ocorreu em dezembro de 2022, no ISCTE-IUL. A versão integral encontra-se disponível nos Repositórios Científicos de Acesso Aberto em Portugal (RCAAP).

incomputáveis perdas, tanto ao nível do saber, especialização e qualificação, como ao nível das taxas de prontidão e/ou gastos financeiros. Esta investigação, ancorada num raciocínio hipotético-dedutivo, associado a uma estratégia de investigação mista e a um desenho de pesquisa de estudo de caso, teve por objetivo, com recurso a uma amostra de 60 médicos militares da Força Aérea portuguesa (88,3% do universo), primeiramente, avaliar a relação entre o comprometimento organizacional e a perceção de apoio organizacional e o papel do mentor nesta relação, e, num segundo momento, o papel da mentoria, associado à referida relação, sobre o *turnover*. Dos resultados, comprovou-se a predominância da dimensão afetiva do comprometimento organizacional, uma baixa perceção de apoio organizacional, e a existência de relação entre a perceção de apoio organizacional e o comprometimento organizacional, relação esta onde se verificou ser relevante a existência de um mentor. As evidências permitiram também concluir que a mentoria, associada à supradita relação, concorre para uma diminuição do *turnover* destes *high value assets*, e, neste âmbito, foi desenhado um modelo para um programa de mentoria formal.

Palavras-chave: Comprometimento Organizacional; Perceção de Apoio Organizacional; *Turnover*; Modelo/Programa de Mentoria; Forças Armadas; Médicos Militares.

Abstract

The social, demographic, political and economic changes of the new millennium created a challenge for the Portuguese Armed Forces to manage its personnel. A drop in recruitment has been accompanied by a rise in turnover rates and a growing difficulty in retaining staff. Several NATO countries are facing the same problem, which is especially serious in the case of highly trained and highly specialised military personnel such as the medical officers of the Air Force. When these officers voluntarily leave the organization, it represents an incalculable loss in terms of knowledge, expertise and qualifications, as well as in terms of readiness rates and / or costs. This study uses hypothetical deductive reasoning, a mixed research strategy and a case study research design to survey a sample of 60 military physicians from the Portuguese Air Force (88.3% of the universe). First, the study will assess the relationship between organizational commitment and perceived organizational support, as well as the influence of mentors on this relationship. The second part of the study addresses the effect of mentoring on turnover, which is, in turn, influenced by the above relationship (between organizational commitment and perceived organizational support). The findings revealed a predominance of the affective dimension of organizational commitment and low levels of perceived organizational support, and confirmed the relationship between perceived organizational support and organizational commitment. The data also suggests that mentoring influences the POS / OC relationship and helps reduce turnover of these high value assets. Therefore, the study proposes a model for a formal mentoring programme.

Keywords: Organizational Commitment; Perceived Organizational Support; Turnover; Mentoring Model / Program; Armed Forces; Military Physicians.

1. Introdução

A alteração de paradigma no recrutamento militar resultante do fim do Serviço Militar Obrigatório em Portugal, em 2004, trouxe novos desafios em termos da manutenção do efetivo das Forças Armadas (FFAA) (Lei n.º 174/99, de 21 de setembro). Esta situação foi agravada pela crise económica e financeira de 2008 que trouxe restrições à despesa e ao efetivo do pessoal das FFAA (Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2013, de 11 de abril; Ministério da Defesa Nacional [MDN], 2013). Também a diminuição do universo recrutável, enquadrada no contexto do envelhecimento populacional, e, eventualmente, uma diferente conjuntura dos atuais valores sociais dos jovens, têm dificultado o recrutamento das FFAA (Rijo, Marreiros, Mairos, & Paquete, 2018).

Um inquérito aplicado em 2020 à população portuguesa (Magalhães & Vaz-Pinto, 2020) concluiu que a opinião sobre as FFAA é positiva, sendo consideradas um fator fortemente contributivo para o prestígio internacional do País, no entanto, só 25% dos inquiridos recomendariam o ingresso nas FFAA a familiares ou amigos, mas somente se não existisse outra alternativa profissional, mostrando a sua reticência em relação a uma carreira militar.

Num estudo envolvendo vários países da *North Atlantic Treaty Organization* (NATO), foi analisada a problemática globalizada da diminuição dos efetivos nas FFAA por diminuição do recrutamento e aumento do *turnover*, identificando causas genéricas (1) externas, relacionadas com o ambiente económico e social (e.g. a diminuição da *pool* de recrutamento devido ao envelhecimento populacional, o desalinhamento da cultura militar com os atuais valores sociais, e ainda, os vencimentos mais aliciantes no sector privado, e mesmo público, tendo em conta as obrigações associadas ao serviço militar, tornado as FFAA pouco competitivas); (2) geográficas, relacionadas com a localização das unidades militares; e (3) internas, diretamente associadas ao funcionamento das FFAA (e.g. um sistema de promoções baseado na antiguidade e não no mérito, a incompatibilidade entre os interesses individuais e missão, e ainda, existência de erros no processo de recrutamento) (NATO, 2007).

Em Portugal, Rijo et al. (2018) concluíram que as razões que levam os jovens a alistar-se nas FFAA estão relacionadas com a vocação (e.g. motivos patrióticos, gosto pela vida militar e missões no estrangeiro), enquanto que os motivos que os levam a sair, se relacionam com os baixos vencimentos, a falta de valorização e reconhecimento profissionais, e excesso de trabalho. Este conjunto de alterações sociais, demográficas, políticas e económicas, reflectem-se na dificuldade em gerir os números de efetivos, por via da diminuição do recrutamento e pela crescente dificuldade na retenção de militares altamente treinados e especializados (Rijo et al., 2018), entre os quais os oficiais médicos militares (Braga & Fachada, 2018; Branco, 2018).

Neste contexto, entre 2013 e 2016, pediram abate aos quadros permanentes (QP) das FFAA, 24 oficiais médicos da Marinha e cinco da Força Aérea (FA), e requereram autorização para licença especial para o exercício de capacidade eleitoral passiva, ao abrigo da alínea j) do artigo 95.º do Estatuto dos Militares das Forças Armadas (MDN, 2015), mais um oficial do Exército e outro da FA, formalizando um total de saída de 31 médicos (Branco, 2018). Em 2017, ano de eleições autárquicas, pediram abate aos QP mais oito oficiais médicos, cinco da Marinha, dois do Exército e um da FA, e afastaram-se das suas funções para exercício de capacidade

eleitoral passiva, um médico da Marinha, dois do Exército e sete da FA, num total, nesse ano, de 18 oficiais altamente diferenciados (Branco, 2018). As razões identificadas por Branco (2018) para a “preocupante” saída dos oficiais médicos das FFAA são multifatoriais, mas com maior relevância na “perda de expectativas” com a instituição militar, causa para o afastamento da organização por 79,2% dos 24 respondentes. Esta saída de elevado número de médicos militares foi igualmente observada por Braga e Fachada (2018).

Diversos estudos concluíram que o tipo de comprometimento organizacional (CO) predominante nos militares é afetivo (Afonso, 2010; Braga & Fachada, 2018; Casimiro, Nascimento & Fachada, 2017; Duque, 2000; Fachada, 2015; Gade, 2003; Silva, 2013), referindo ainda Braga e Fachada (2018, p. 176) que, os motivos do elevado *turnover* voluntário dos médicos militares das FFAA, “mais do que ligados ao custo (indemnizatório) da saída, [...] relacionam-se com uma (des)identificação afetiva, um (des)comprometimento psicológico com a organização”. Evidências sintónicas com as de Meyer, Kam, Goldenberg e Bremner (2013), que, num estudo realizado com militares canadianos, concluíram que o CO associado a um menor *turnover* é maioritariamente afetivo.

Neste âmbito, é igualmente de realçar o facto de um maior CO afetivo estar direta e negativamente relacionado com a taxa de *turnover* (Eisenberger, Huntington, Hutchison, & Sowa, 1986; Eisenberger, Fasolo, & Davis-LaMastro, 1990; Foong-Ming, 2008; Rhoades & Eisenberger, 2002) e também o facto do CO, com especial relevo para o do tipo afetivo, apresentar uma forte relação positiva com o apoio organizacional percebido (*Perceived Organizational Support*) (Eisenberger et al., 1986; Eisenberger et al., 1990; Rhoades & Eisenberger, 2002).

Adicionalmente, o aumento desta perceção de apoio organizacional (PAO), ou apoio organizacional percebido, associa-se a práticas de gestão de pessoas relacionadas com o investimento no capital humano da organização e o reconhecimento da contribuição dos colaboradores para com a mesma (Eisenberger, Aselage, Sucharski, & Jones, 2004; Rhodes & Eisenberger, 2002). Entre estas práticas, Allen, Armstrong, Reid e Riemenschneider (2008), e Park, Newman, Zhang, Wu e Hooke (2016) salientaram a mentoria.

Em contexto castrense, a mentoria era já observada entre os Cavaleiros e os seus Escudeiros e, mais tarde, no relacionamento dos Generais com os seus *Aides de Camp*, mas só em 1985 foi formalmente instituída, e, no início dos anos 2000, amplamente implementada, sob a forma de programas formais, em todos os ramos das FFAA americanas (Gleiman & Gleiman, 2020). Desde há cerca de 10 anos, a mentoria é defendida por muitos dos líderes das FFAA americanas como uma prática a ser encorajada e implementada, através de programas desenvolvidos num registo de participação voluntária, com controlo fora do comando hierárquico e em regime de *outsourcing*, focados em grupos específicos de pessoas e com recurso a novas tecnologias e modernas formas de comunicação (Gleiman & Gleiman, 2020; Johnson & Anderson, 2010).

Assim, a presente investigação tem como propósito analisar a relação entre o CO e a PAO dos médicos militares da FA, e avaliar qual o papel de um mentor sobre esta relação e, adicionalmente, em prol da diminuição do *turnover* destes *high value assets*, delimitando-se:

especialmente, aos médicos militares da FA na situação de efetividade de serviço; temporalmente, a setembro/outubro de 2022; e em termos de conteúdo, à relevância do mentor para as relações que se estabelecem entre a PAO, o CO e o *turnover*.

Como corolário lógico do propósito elencado e da delimitação efetuada, identificam-se os seguintes objetivos para esta investigação:

- Objetivo 1 – Avaliar a relação entre o CO e a PAO nos médicos militares da FA.
- Objetivo 2 – Avaliar o papel do mentor na relação entre a PAO e o CO dos médicos militares da FA.
- Objetivo 3 – Analisar o papel da mentoria, enquanto prática de gestão de pessoas que aumenta a PAO e o CO, sobre o *turnover* dos médicos militares da FA.

2. Enquadramento teórico e conceptual

2.1. Conceitos estruturantes

2.1.1. Turnover

O *turnover* consiste na decisão que um trabalhador toma, consciente e intencional, de deixar a organização por não se considerar satisfeito com a mesma e, por sua vez, a intenção de *turnover* consiste na vontade consciente para procurar alternativas de trabalho noutras organizações (Tett & Meyer, 1993).

O *turnover* implica prejuízo para a organização, porque o posto ocupado pelo trabalhador que saiu terá de ser preenchido por outro novo elemento, traduzindo-se na perda do investimento em formação e do *know-how* técnico e organizacional, que terá sempre custos associados para ser recapturado (Oliveira, 2009). Nas organizações militares, estes custos associados à saída de elementos altamente diferenciados e treinados são especialmente elevados, por um lado, devido aos enormes investimentos relacionados com a formação e ao tempo necessário para adquirir a proficiência específica e essencial para a execução das operações militares; e, por outro, devido aos investimentos relativos a um novo, oneroso e complexo processo de recrutamento, seleção e treino, por forma a garantir continuidade no cumprimento da missão (Dupré & Day, 2007). Até certo ponto, o *turnover* é importante para efeitos de renovação do *staff* (Holtom, Mitchell, Lee, & Inderrieden, 2005), mas, nas organizações militares, pelos elevados custos associados à perda/substituição de efetivos, a retenção deve ser um dos principais pontos da agenda, garantindo, ininterruptamente, militares altamente diferenciados, treinados e preparados para agir (Dupré & Day, 2007).

Entre os modelos explicativos do *turnover* têm-se os focados nas(os):

– Razões que levam as pessoas a sair das organizações, chamados modelos de conteúdo, tal como o de Maertz e Griffeth (2004), em que são identificadas oito forças motivacionais – afetivas, contratuais, constituintes, alternativas, calculativa, normativas, comportamentais e morais, que, no seu conjunto, com maior ou menor intensidade, podem contribuir para a saída do trabalhador de uma empresa;

– Processos/caminhos que levam o trabalhador a abandonar uma organização, os designados modelos processuais, como seja o *intermediate linkages model de Mobley* (1977, cit. por Lee & Mitchell, 1994), em que a insatisfação no trabalho leva à ideia de saída, que, por sua vez, origina pensamentos ligados à avaliação de eventuais trabalhos alternativos e aos custos associados à mudança. Desta avaliação, que resulta inevitavelmente em comparações com o atual emprego, pode surgir a intenção de busca por outro trabalho, tornando-se numa procura efetiva de alternativas e na avaliação da aceitabilidade de eventuais outras opções, resultando, no final, na intenção de saída, ou mesmo, no *turnover* (Lee & Mitchell, 1994). Estes modelos implicam a passagem por etapas, que ligam a insatisfação laboral ao *turnover*, não implicando, obrigatoriamente, a passagem por todas as fases do processo até chegar à decisão de saída (Lee & Mitchell, 1994).

Como referiram Griffeth e Hom (1995, cit. por Oliveira, 2009) e Maertz e Griffeth (2004), o modelo que, muito provavelmente, melhor descreverá o processo de *turnover*, será um modelo misto, com o de conteúdo a explicar o “porquê”, e o processual a explicar o “como”.

Entre os fortes preditores do *turnover* tem-se a intenção de *turnover* (Griffeth, Hom & Gaertner, 2000; Oliveira, 2009; Tett & Meyer, 1993). Nesta linha, Huffman et al. (2005, cit. por Dupré & Day, 2007) concluíram que as intenções de saída dos militares do Exército americano estão fortemente relacionadas com a taxa efetiva de *turnover*. Outros fatores como a satisfação no trabalho, o compromisso organizacional, a procura ativa de um novo posto de trabalho e a qualidade de vida no trabalho, continuam a ser considerados importantes preditores do *turnover* (Griffeth et al., 2000; Holtom et al., 2005; Oliveira, 2009; Tett & Meyer, 1993).

2.1.2 Comprometimento Organizacional – *Organizational Commitment*

O CO é um estado psicológico que caracteriza a relação que o trabalhador tem com a organização onde trabalha (Allen & Meyer, 1990), estando diretamente relacionado com a sua continuidade, ou não, na mesma, mais especificamente, quando a relação que vincula o indivíduo à organização é forte, é menos provável a sua intenção de *turnover* (Allen & Meyer, 1996).

O estudo do CO teve início nos anos 70 do século passado, com o intuito de identificar fatores que justificassem a força da relação trabalhador/organização, ocupando este tema, pela sua relevância, uma posição de destaque na investigação da psicologia organizacional e das ciências sociais (Mowday, 1999, cit. por Honório, 2009). Os estudos do *commitment* têm seguido duas abordagens principais (Afonso, 2010; Honório, 2009), a comportamental, em que o CO se relaciona com um comportamento e está dependente de fatores situacionais (Swales, 2000), e a atitudinal, em que o comprometimento está relacionado com as atitudes do trabalhador e com a ligação psicológica e afetiva que ele tem com a organização (Allen & Meyer, 1990).

Os modelos atitudinais, inicialmente unidimensionais, só com foco na componente afetiva (Allen & Meyer, 1990), deram origem aos modelos multidimensionais, entre os quais, o Modelo das três componentes do CO – *Three-Component Model of Organizational Commitment* – de Allen e Meyer (1991), globalmente estudado, muito bem aceite e fortemente validado (Afonso,

2010; Honório, 2009). Segundo este modelo, o CO é individual, sendo estabelecido em três dimensões – afetiva, calculativa e normativa – que podem ter maior ou menor intensidade, em função do momento em que é avaliada a ligação/vínculo que o trabalhador tem com a organização, dado encontrar-se intimamente relacionado com as suas experiências/vivências (Allen & Meyer, 1991).

De uma forma mais detalhada, o CO apresenta as seguintes dimensões ou componentes (Allen & Meyer, 1993, 1996; Braga & Fachada, 2018; Fachada, 2015):

– Afetiva (COA), que pressupõe que o indivíduo se mantém na organização porque deseja permanecer (*want to*), caracterizada pela partilha de valores e missão e/ou no envolvimento com a organização;

– Calculativa (COC), em que a permanência do indivíduo na organização está relacionada com a necessidade dessa ligação (*need to*), caracterizada pela perceção negativa da relação custo benefício de uma saída da organização;

– Normativa (CON), referindo-se à existência de um sentimento de dever, de dívida moral, para com a organização (*ought to*), que “impossibilita” a saída do indivíduo.

As componentes do CO são independentes entre si, mas relacionam-se em alguns pontos (Allen & Meyer, 1996) com maior relevo nas dimensões afetiva e normativa (Meyer, Stanley, Hercovitch, & Topolnytsky, 2002).

Para operacionalizar o seu modelo, Allen e Meyer (1990) desenvolveram e validaram um instrumento de avaliação do CO, constituído por três escalas, correspondentes às três componentes suprarreferidas. Apesar de globalmente aceite e muito validado, algumas críticas têm sido apresentadas ao modelo tridimensional, nomeadamente; a possibilidade de subdividir a componente calculativa em duas sub-dimensões (Dunham, Grube, & Castanheda, 1994); o facto da componente normativa não ter grande expressão em algumas sociedades/culturas mais centradas no indivíduo (Mayer & Schoorman, 1998, cit. por Honório, 2009); e a dificuldade em distinguir as escalas do COA versus CON (Dunham et al., 1994).

Concernente aos determinantes/antecedentes do CO, foram identificados, ao nível do comprometimento:

– Afetivo, as variáveis individuais, referentes à idade, habilitações literárias e competência percebida dos trabalhadores (Mathieu & Zajac, 1990); e profissionais, caso das experiências de trabalho, socialização no local de trabalho, satisfação com a função, antiguidade na organização, cultura e clima organizacional, equilíbrio do trabalho com a vida pessoal (Allen & Meyer, 1990; Meyer, Irving, & Allen, 1998; Struges & Guest, 2001), e ainda a PAO (Eisenberger et al., 1990);

– Calculativo, entre outras, o género, o estado civil, a antiguidade, as habilitações (Mathieu & Zajac, 1990; Mayer & Schorrmann, 1998), a perceção que o trabalhador tem do investimento pessoal já feito na organização versus a existência de alternativas de emprego (Allen & Meyer, 1990; Meyer et al., 2002);

– Normativo, o menos estudado, a identificação organizacional, a lealdade e o dever (Wiener, 1982 cit. por Honório, 2009), a socialização na organização e a perceção de justiça organizacional (Dunham et al., 1994 e Rego & Souto, 2004, cit. por Honório, 2009).

Relativamente às consequências/consequentes do CO, revelam-se, entre outras, a taxa do *turnover*, o grau de absentismo, o nível de desempenho, o índice de *stress* na vida familiar, a criatividade e a inovação, a par dos comportamentos de cidadania organizacional (Allen & Meyer, 1990, 1996; Mathieu & Zajac, 1990; Meyer, & Herscovitch, 2001).

Segundo Allen e Meyer (1996) o COA está associado, forte e positivamente, com comportamentos organizacionais desejáveis, enquanto o CON tem uma relação positiva mais fraca com comportamentos organizacionais desejáveis e o COC, em regra, tende a apresentar uma relação neutra ou negativa com as atitudes do trabalhador para com a organização. Adicionalmente, Ferreira (2005, cit. por Silva, 2013) advertiu para a maior probabilidade do CON se desenvolver em culturas que aclamam a lealdade como virtude e que valorizem as obrigações, e Eisenberger et al. (1986), Eisenberger et al. (1990), Foong-Ming (2008), Rhoades, Eisenberger, e Armeli (2001), e Rhoades e Eisenberger (2002), para o facto de um maior COA estar, direta e negativamente, relacionado com o *turnover*.

2.1.3 Perceção de Apoio Organizacional – *Perceived Organizational Support*

A PAO – *Perceived Organizational Support*, segundo a Teoria de Apoio Organizacional – *Organizational Support Theory*, é a perceção ou crença global formada pelo trabalhador sobre a medida em que a organização valoriza a sua contribuição e se preocupa com o seu bem-estar (Eisenberger et al., 1986; Eisenberger et al., 1990; Rhoades & Eisenberger, 2002). Segundo esta teoria, os trabalhadores recorrem às suas crenças acerca da organização, como se a personificassem, para determinar a prontidão que esta terá em recompensar o aumento do seu esforço profissional e/ou para ir ao encontro das suas necessidades de reconhecimento, de aprovação e de apreciação (Eisenberger et al., 1986). Esta crença global tem origem na experiência do próprio trabalhador, nas suas vivências com as políticas e procedimentos da organização e nas suas interações com os vários agentes da organização (Eisenberger et al., 1986; Eisenberger et al., 2004; Rhoades & Eisenberger, 2002). Um dos instrumentos de medida da PAO é a escala – *Survey of Perceived Organizational Support* (SPOS) desenvolvida e validada por Eisenberger et al. (1986).

Conforme concluíram Rhoades e Eisenberger (2002) e Eisenberger et al. (2004), os determinantes/antecedentes da PAO podem agrupar-se em três categorias: justiça ou equidade no tratamento; sentimento de apoio por parte das chefias; e políticas/práticas de gestão de pessoas (e.g. segurança no emprego, formação, recompensas, promoções e condições de trabalho). De realçar que a mentoria foi uma prática de gestão de pessoas identificada como podendo ter uma relação positiva com a PAO (Allen et al., 2008; Park et al., 2016). No entanto, as práticas de gestão de pessoas só são potencialmente promotoras de um aumento da PAO por parte dos trabalhadores, se por estes for percecionada como iniciativa da organização e não como o resultado de regulamentações impostas ou motivações associadas aos jogos de mercado (Eisenberger et al., 1986).

Ao nível das consequências/consequentes de uma maior PAO, elenca-se o aumento dos sentimentos de obrigação por parte do trabalhador no sentido de ajudar a organização a atingir os seus objetivos, do seu empenho e desempenho no trabalho, do seu desejo de

continuar na organização, e da redução do absentismo e do *turnover* (Eisenberger et al., 1986; Foong-Ming, 2008; Rhoades & Eisenberger, 2002), a par da diminuição dos seus níveis de *stress*, *burn out*, fadiga, ansiedade, má-disposição no trabalho e incumprimento dos horários de trabalho (Honório, 2009).

Assim, quando os trabalhadores têm uma PAO positiva tendem a ter mais comportamentos desejáveis no trabalho, onde se inclui o aumento do CO, com todos os consequentes positivos do mesmo, acima referidos (Rhoades & Eisenberger, 2002).

2.1.4 Relação entre Comprometimento Organizacional, Perceção de Apoio Organizacional e Turnover

À luz dos estudos de Rhoades, Eisenberger e Armeli (2001), a relação entre o CO, designadamente na sua dimensão afetiva, e a PAO existe e é diretamente proporcional. Uma correlação já anteriormente descrita, entre outros, por Eisenberger et al. (1990) e por Shore e Wayne (1993), mas cuja relação de causa-efeito, em matéria do consequente *turnover*, só em 2001 foi provada (Rhoades & Eisenberger, 2002), através dos estudos de Rhoades et al. (2001), mais tarde ecoados por Eisenberger, Stinglhamber, Vandenberghe, Sucharski e Rhoades (2002) e por Park, Newman, Zhang, Wu e Hooke (2016), que, em concreto, verificaram a existência de uma relação negativa entre a PAO e o *turnover*, mediada pelo COA.

Relativamente à componente calculativa, existem estudos que apontam para uma associação positiva entre este tipo de comprometimento e a PAO (Eisenberger et al., 1990; Honório, 2009), mas também outros, como seja o de Shore e Wayne (1993), que não encontraram uma relação significativa entre estas variáveis.

Por último, à relação entre o CON e a PAO, os poucos estudos que existem, apontam para a sua existência num sentido positivo (Chew & Wong, 2008; Honório, 2009).

2.1.5 Mentoria

Um mentor, tem como objetivo proteger e orientar o mentorando, tendo por foco o desenvolvimento das suas competências com vista à autossuficiência, numa perspetiva de futuro profissional (Chiavenato, 2002), mas, também, e de um modo mais abrangente, o seu desenvolvimento pessoal (Kram & Ragins, 2007).

Neste âmbito, o mentor é alguém mais experiente, que apoia o mentorando na descoberta e definição das suas próprias necessidades de desenvolvimento, estabelecendo objetivos, fomentando a aprendizagem independente, permitindo ao mentorando a exposição dos seus problemas, ajudando-o a clarificar, refletir e desafiar sobre os mesmos (Kram & Ragins, 2007). Cumulativamente, ajuda na reflexão sobre as convicções, sentimentos, pensamentos e comportamentos, permitindo ao mentorando observar estes aspetos sob diferentes perspetivas, assim como no incentivo à análise autónoma, resolução de problemas e exploração de oportunidades (Kram & Ragins, 2007).

A mentoria pode ser exercida de modo informal, todos os dias, nas relações laborais e extralaborais desenvolvidas entre mentor e mentorandos, ou de modo formal, em que a gestão do processo é assumida pela organização, com vista a atingir objetivos organizacionais,

potenciando, simultaneamente, as necessidades de desenvolvimento individuais (Hegstad, 1999). Neste segundo registo, os programas de mentoria podem ser implementados com um carácter de participação voluntária ou obrigatória, a sua evolução pode ter supervisão institucional ou ser feita em regime de *outsourcing*, o seu desenho pode destinar-se a um grupo específico da instituição ou ser mais abrangente, e a sua operacionalização desenvolvida com recurso, ou não, ao uso dos novos meios de comunicação digital (Gleiman & Gleiman, 2020).

A implementação de programas formais de mentoria tem sido associada a inúmeras vantagens para o mentorando, para o mentor e para a organização, relevando-se, segundo Hattingh, Coetzee e Schreuder (2005): a estabilização e reforço da cultura organizacional; a preservação dos padrões profissionais; o aumento da comunicação horizontal e vertical; o aumento da produtividade organizacional; e o aumento da motivação e retenção dos colaboradores. Referiu ainda Hegstad (1999), que estes programas trazem benefícios para as organizações, nas áreas da motivação, performance, *commitment* e retenção dos seus empregados, assim como nos processos de *on-the-job training*, desenvolvimento dos líderes e identificação de talento. Já para os empregados, os ganhos com os programas de mentoria formal identificam-se a nível do desenvolvimento de carreira e psicossocial (Hegstad, 1999).

Em contexto castrense, caso da *United States Air Force* (USAF), a utilização de um programa de mentoria formal, como instrumento da estratégia organizacional na gestão de pessoas existe desde há mais de 20 anos (Lancaster, 2003), perante a necessidade que a organização teve de fazer face aos novos desafios do milénio, relacionados, por um lado, com a diminuição da taxa de recrutamento e a necessidade de redução de custos, com a consequente diminuição do efetivo, e por outro, com o aumento do número de missões operacionais, por forma a tentar aumentar a retenção e diminuir o *turnover*, permitindo assim manter, ou mesmo, aumentar, o número e o nível de exigência das operações (Budd, 2007). Concomitantemente, este programa de mentoria da USAF tem como propósito acompanhar a mudança de paradigma institucional face aos seus militares, tornando-se mais centrada nas pessoas, em sintonia com a evolução dos tempos e das mentalidades (Hornburg, 2005; Reynolds, 2019). Existem ainda poucos estudos publicados sobre a eficácia que a implementação destes programas possa ter tido sobre o aumento da retenção na FA americana, mas num, na área da administração militar, e em outro, relativo à saúde militar, chegou-se à conclusão que, entre outras medidas, o desenvolvimento de um verdadeiro programa de mentoria era relevante para a diminuição do *turnover* dos profissionais (Combs, Davey, & Gualano, 2002; Prevosto, 2001).

2.2 Levantamento das hipóteses de investigação e apresentação do modelo de investigação

Revisitando sucintamente o elencado na revisão da literatura, procede-se à apresentação das cinco hipóteses (H1a, H1b e H1c; H2; H3) onde alicerça a presente investigação.

Existe uma forte relação positiva entre a PAO e o CO, com especial relevo para o comprometimento do tipo afetivo (Eisenberger et al., 1986; Eisenberger et al., 1990; Rhoades, Eisenberger, & Armeli, 2001; Rhoades & Eisenberger, 2002; Shore & Wayne, 1993), deduzindo-se:

– H1a – Existe uma relação direta e positiva entre o COA e a PAO nos médicos militares da FA.

À luz de Chew e Wong (2008) e de Honório (2009), existe uma relação direta e positiva entre o CON e a PAO (Chew & Wong, 2008; Honório, 2009), de onde se deduz:

– H1b – Existe uma relação direta e positiva entre o CON e a PAO nos médicos militares da FA.

Relativamente ao COC e a PAO, existem estudos que observaram a existência de uma relação positiva entre estas duas variáveis (Eisenberger et al., 1990; Honório, 2009) deduzindo-se:

– H1c – Existe uma relação direta e positiva entre o COC e a PAO nos médicos militares da FA.

Estas três hipóteses, no seu todo, associam-se à primeira questão de investigação.

Complementarmente, sabe-se que determinadas práticas de gestão de pessoas, relacionadas com o investimento no capital humano da organização, e que demonstram o reconhecimento da contribuição dos colaboradores para com a mesma, levam ao aumento da PAO (Eisenberger et al., 2004; Rhodes & Eisenberger, 2002), estando demonstrado que a mentoria é uma destas práticas com efeitos positivos na PAO (Allen et al. 2008; Park et al. 2016) e no *commitment* (Hegstad, 1999). Desta forma, deduz-se a seguinte hipótese associada à segunda questão de investigação:

– H2 – A existência de um mentor associa-se positivamente à relação entre a PAO e o CO dos médicos militares da FA.

Eisenberger et al. (2002) e Park et al. (2016) verificaram, ainda, a existência de uma relação negativa entre a PAO e o *turnover*, numa relação mediada pelo COA, sendo a mentoria uma prática com efeitos positivos na PAO (Allen et al., 2008; Park et al., 2016), no *commitment* (Hegstad, 1999) e negativo no *turnover* (Combs et al., 2002; Prevosto, 2001), donde se pode deduzir:

– H3 – A mentoria, enquanto prática de gestão de pessoas que aumenta a PAO e o CO, está associada a uma diminuição do *turnover* dos médicos militares da FA.

Na Figura 1 apresenta-se, esquematicamente, o modelo de investigação proposto.

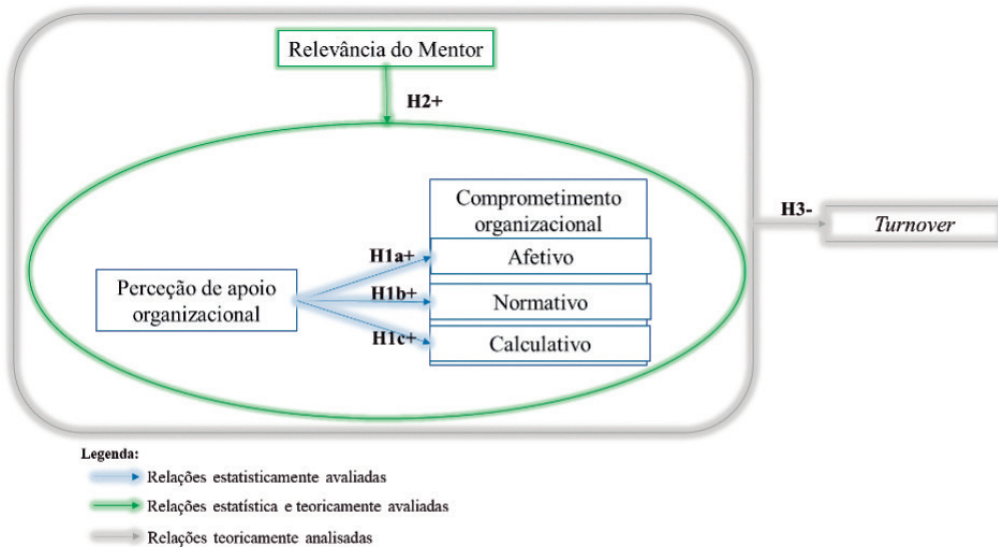


Figura 1 – Modelo de investigação proposto

3. Metodologia e método

3.1. Metodologia

Foi utilizada uma estratégia de investigação mista, associada a um raciocínio hipotético-dedutivo, com um desenho de pesquisa do tipo estudo de caso. Numa primeira fase da investigação utilizou-se uma estratégia quantitativa, baseada na aplicação de questionários de avaliação do CO, da PAO e da relevância de um mentor, e numa segunda fase, foi aplicada uma estratégia qualitativa, ancorada na avaliação do papel da mentoria, enquanto prática de gestão de pessoas que aumenta a PAO e o CO, na diminuição do *turnover* dos médicos militares da FA.

3.2. Método

3.2.1. Participantes e procedimento

Participantes. (Quadro 1). O universo dos inquiridos correspondeu à totalidade dos médicos militares da FA, no ativo e na reserva na situação de efetividade de serviço, à data de 1 de junho de 2022 (N= 68) e a amostra estudada – não probabilística, por conveniência (Sarmiento, 2013), a 88,3% desse N (n=60), o que permite um grau de confiança de 95% e uma margem de erro inferior a 5%.

Quadro 1 – Análise descritiva do universo e da amostra

		Universo (N=68)	% de N	Amostra (n=60)	% de n
Idade	até 30 anos	10	14,7%	9	15,0%
	de 31 a 40 anos	28	41,1%	23	38,3%
	de 41 a 50 anos	22	32,4%	22	36,7%
	mais de 51 anos	8	11,8%	6	10,0%
Género	Feminino	37	54,4%	32	53,3%
	Masculino	31	45,6%	28	46,7%
Posto	Oficial subalterno (CAP, TEN, ALF)	30	44,1%	24	40,0%
	Oficial general ou oficial superior (MGEN, BGEN, COR, TCOR, MAJ)	38	55,9%	36	60,0%
Local de prestação de serviço	Hospitais civis (aplicável aos médicos internos)	16	23,5%	12	20,0%
	Unidades / Órgãos / Serviços da Força Aérea	30	44,1%	29	48,3%
	Unidades fora do Ramo (Hospital das Forças Armadas, UEFISM, DIRSAM, IASFA)	22	32,4%	19	31,7%

Procedimento. Apresentou-se o questionário ao universo dos potenciais respondentes, sob forma eletrónica, entre 18 de setembro e 1 de outubro de 2022, tendo sido enviada uma hiperligação de acesso, acompanhada de um pequeno texto explicando o enquadramento e propósito da dissertação, garantindo o anonimato e confidencialidade das respostas.

3.2.2 Instrumento de recolha de dados

Foi construído um inquérito por questionário, composto por quatro partes. A primeira, destinada à obtenção de dados demográficos e profissionais necessários para caracterizar a amostra. Uma segunda, norteada para a recolha de dados relativos à PAO. A terceira, com o intuito de conhecer o tipo de comprometimento que os inquiridos têm com a organização. E uma quarta, com o propósito de inquirir acerca da relevância e dos moldes, que o estabelecimento de programa de mentoria poderia ter, aos olhos dos médicos militares da FA.

Foi realizado um pré-teste do questionário a um pequeno grupo, correspondente a 7% da população inquirida (n=5/68), que permitiu a realização de pontuais ajustes com vista ao seu aprimoramento face ao contexto de destino.

Avaliação da PAO. Foi utilizada a versão adaptada para português por Honório (2009) do SPOS de Eisenberger (1986), validada para uma população de militares portugueses por Afonso (2010), com o nome de Questionário sobre a PAO, constituído por 36 itens, respondidos numa escala do tipo Likert, variando entre Discordo Totalmente (1) e Concordo Totalmente (7). Após aplicação do pré-teste, foram retirados três itens (2, 30 e 34), relacionados com aspetos remuneratórios ou de vínculo laboral, por se considerar não terem aplicabilidade ao universo em estudo, e foi ligeiramente modificada a redação de outros quatro itens (10, 19, 28 e 32) para melhor perceção/aplicabilidade ao contexto, tendo-se tido cuidado para não alterar o significado das afirmações.

Os itens ligeiramente alterados passaram a ter a seguinte redação: 10_“A organização está disposta a esforçar-se para me apoiar no desempenho da minha função por forma a atingir o melhor das minhas capacidades”; 19_“Se a minha posição fosse temporariamente suspensa, a Organização preferiria colocar outra pessoa no meu lugar a recolocar-me”; 28_“A Organização preocupa-se mais em atingir os objetivos/indicadores do que comigo”; e 32_“A Organização não está preocupada em recompensar-me como eu mereço”.

Avaliação do CO. Foi avaliado com recurso à versão adaptada para o contexto médico militar por Braga e Fachada (2018) da versão portuguesa de Nascimento, Lopes e Salgueiro (2008) da Escala de CO de Allen e Meyer (1990), constituída por 18 itens, respondidos numa escala do tipo Likert, variando entre Discordo Totalmente (1) e Concordo Totalmente (7). Dos 18 itens, os primeiros seis estão relacionados com a avaliação do COA, os seguintes seis são relativos ao CON, e os últimos seis relacionam-se com a determinação do COC.

Avaliação da relevância de um mentor (para os médicos militares da FA). Foi desenvolvido especificamente para este estudo um inquérito por questionário que teve em conta as principais vantagens e os tipos de mentoria encontradas na literatura (Gleiman & Gleiman, 2020; Hattings et al., 2005; Hegstad, 1999; Kram & Ragins, 2007). Decorrente da aplicação do pré-teste, foram realizados pontuais e breves ajustes para melhor percetibilidade do mesmo. Este questionário é composto por 3 partes: A primeira, com 12 itens, respondidos numa escala de tipo Likert, a variar entre Discordo Totalmente (1) e Concordo Totalmente (5), que versam genericamente a relevância/importância que um mentor, em abstrato, tem para as organizações e seus trabalhadores, aos olhos do universo dos inquiridos – *que é a escala da relevância de um mentor*. A segunda, composta por duas questões. A primeira (a 13.^a), que inclui 9 itens e se focaliza na exploração da utilidade que a eventual implementação de um programa de mentoria formal poderia ter para os respondentes. A segunda (a 14.^a), que inclui 8 itens e pretende que os médicos se pronunciem, sobre as características do mentor para integrar o programa de mentoria formal. Ambas são respondidas numa escala de tipo Likert que varia entre Nada Útil (1) e Muito Útil (5). A terceira, e última, constituída por uma questão aberta (15.^a), de resposta não obrigatória, destinada a comentários e/ou sugestões sobre a criação do programa de mentoria formal para os oficiais médicos da FA.

3.2.3 Técnicas de análise dos dados

Foram realizadas análises estatísticas descritiva, de correlação e indutiva, com recurso ao *statistical package for social sciences* (SPSS versão 28). A análise de conteúdo das respostas dadas à 15.^a pergunta na terceira parte do questionário, conforme Fachada (2015), ancorou na identificação de categorias emergentes.

4. Análise dos dados e discussão dos resultados

4.1. Análise da fiabilidade e análise fatorial das escalas de PAO, de CO e da relevância de um mentor

Fiabilidade. Para avaliar a fiabilidade (consistência interna) das escalas de PAO, de CO e da *relevância de um mentor*, foi efetuado o cálculo do coeficiente *alpha* de Cronbach, tendo em

conta a categorização de Hill e Hill (2002).²

Para a escala de PAO, obteve-se um *alpha* de Cronbach de 0,95 (Quadro 2), considerado excelente (Hill & Hill, 2022), e em sintonia com o de Honório (2009) ($\alpha=0,96$), o de Afonso (2010) ($\alpha=0,94$), e o de Eisenberger et al. (1986) na sua versão original da escala ($\alpha=0,97$).

Para a escala de CO obteve-se um *alpha* de Cronbach de 0,87 (Quadro 2), considerado bom à luz de Hill e Hill (2002), e em sintonia com o resultado obtido por Braga e Fachada (2018) numa população de médicos militares portugueses ($\alpha=0,86$). Nas subescalas de comprometimento afetivo, calculativo e normativo, obtiveram-se valores de *alfa* de Cronbach de 0,90, 0,73 e 0,69 (respetivamente, e considerados entre excelente e fraco), e tendencialmente em linha com o estudo original de Allen e Meyer (1990) em que estes valores foram de 0,87, 0,75 e 0,79.

Na escala da *relevância de um mentor*, obteve-se um *alpha* de Cronbach de 0,95 (Quadro 2), considerado excelente por Hill e Hill (2002).

Quadro 2 – Consistência Interna das Escalas PAO, CO e da Relevância de um mentor

Escala	N.º de itens	Alfa de Cronbach
PAO	33	0,95
CO – Global	18	0,87
Comprometimento Afetivo	6	0,90
Comprometimento Calculativo	6	0,73
Comprometimento Normativo	6	0,69*
Relevância de um mentor	12	0,95

* 0,71 se eliminado item 3.18³

Análise fatorial exploratória (AFE). Na escala de PAO foram realizadas duas AFE, pelo método de componentes principais com rotação *varimax*. A primeira, sem limitação do número de fatores, que deu origem a 8 (8F) que explicavam 73,77% da variância total. A segunda, com limitação do número de fatores a 1 (1F; conforme a solução original) que explicava 39,68% da variância total, mas associado a um *Alfa* de Cronbach de 0,95 e legitimada por um KMO de 0,759 considerado médio por Marôco (2010)⁴ e um Teste de Esfericidade de Bartlett cujo Qui-quadrado é significativo ($X^2=1418,68$, $p<0,0001$). Considerando estes dados e o facto de esta ser a solução adotada no estudo de validação para Portugal (Honório, 2009) optou-se no presente estudo pela utilização da escala original validada para português, com os ajustes para a amostra referidos no capítulo anterior.

² Hill e Hill (2002, p.149) consideram o coeficiente: inaceitável, se $< 0,6$; fraco, se $[0,6, 0,7]$; razoável, se $[0,7, 0,8]$; bom, se $[0,8, 0,9]$; e excelente, se $\geq 0,9$.

³ Se fosse feita a eliminação do item 3.18 - *Uma das poucas consequências sérias em sair da organização seria a escassez de alternativas disponíveis* - da subescala do CON, a fiabilidade (*alfa* de Cronbach) passaria para 0,71, já considerado razoável por Hill e Hill (2002). Optou-se, no entanto, por não excluir nenhum item na análise de dados, utilizando-se, assim, a escala original dado o “n” da amostra ser inferior ao “n” associado ao original.

⁴ Marôco (2010, p.368) – KMO excelente se $[0,9 a 1,0]$; bom se $[0,8 a 0,9]$; médio se $[0,7 a 0,8]$; medíocre se $[0,6 a 0,7]$; mau, mas ainda assim aceitável, se $[0,5 a 0,6]$; e inaceitável se $\leq 0,5$.

Na escala de *CO* foram também realizadas duas AFE, pelo método de componentes principais com rotação *varimax*. A primeira, sem limitação do número de fatores, que deu origem a 5 (5F), que explicavam 73,79% da variância total. A segunda, com limitação do número de fatores a 3 (3F; conforme a solução original) que explicaram 58,99% da variância total, associada a um *Alfa* de *Cronbach* de 0,87 e legitimada por um KMO de 0,759 considerado médio por Marôco (2010) e um Teste de Esfericidade de Bartlett cujo Qui-quadrado é significativo ($X^2=616,73$, $p<0,0001$). Considerando estes dados e o facto de a solução trifatorial ser a solução adotada no estudo validado para Portugal (Nascimento, 2008) e para a população de médicos militares portugueses (Braga & Fachada, 2018), optou-se no presente estudo pela sua utilização.

Na escala da *relevância de um mentor* foi realizada uma análise fatorial exploratória, pelo método de componentes principais com rotação *varimax*, sem limitação do número de fatores, que deu origem a 1 (1F), que explicou 67,23% da variância total, sendo a escala legitimada por um KMO 0,910, excelente à luz de Marôco (2010), e um Teste de Esfericidade de Bartlett cujo Qui-quadrado é significativo ($X^2=651,454$ $p<0,0001$).

4.2 Perceção de apoio organizacional nos médicos militares da Força Aérea

Da análise do Quadro 3, o valor médio, em termos de: idade, mais elevado, e acima da média, verificou-se nos médicos com mais de 51 anos (M=4,394; DP=0,466) e o mais baixo, e abaixo da média, na faixa [31, 40] (M=3,198; DP=0,847); género, mais elevado, e acima da média, associou-se ao feminino (M=3,694; DP=1,022); posto, mais elevado, e acima da média, registou-se nos oficiais generais e superiores (M=3,709; DP=1,008); o local onde presta serviço, mais elevado, e acima da média, observou-se nas Unidades/Órgãos/Serviços da FA (M=3,780; DP=1,070) e mais baixo, e abaixo da média, nos hospitais civis (M=3,187; DP=0,649).

Quadro 3 – Análise descritiva da PAO

	n	M	DP
Total	60	3,5379	0,95517
Idade			
até 30 anos	9	3,4141	1,02852
de 31 a 40 anos	23	3,1976	0,84710
de 41 a 50 anos	22	3,7107	0,99140
mais de 51 anos	6	4,3939	0,46552
Género			
Feminino	32	3,6941	1,02249
Masculino	28	3,3593	0,85514
Posto			
Oficial general ou oficial superior (MGEN, BGEN, COR, TCOR, MAJ)	36	3,7088	1,00752
Oficial subalterno (CAP, TEN, ALF)	24	3,2816	0,82547
Local onde presta serviço			
Hospitais civis (aplicável aos médicos internos)	12	3,1869	0,64926
Unidades/Órgãos/Serviços da Força Aérea	29	3,7795	1,07015
Unidades fora do Ramo (Hospital das Forças Armadas, UEFISM, DIRSAM, IASFA)	19	3,3907	0,86739

Em termos de diferenças estatisticamente significativas entre valores médios (Quadro 4), verifica-se apenas entre as médias da PAO, quando analisadas em função da categoria da idade ($t_{[31,40],>51} = -23,65; \alpha < 0,01$), ($t_{<30,>51} = -20,89; \alpha < 0,05$) e ($t_{[41,50],>51} = -15,82; \alpha < 0,05$), concluindo-se como significativamente mais elevado em relação aos restantes elementos da amostra mais novos, o valor $M=4,394$ do grupo dos médicos militares da FA com mais de 51 anos.

Quadro 4 – Teste para diferenças de médias da PAO

Hipótese nula	Teste	Sig. ^{a,b}	Decisão
A distribuição de Escala da PAO é igual nas categorias da Idade .	<i>Kruskal-Wallis</i>	0,025	Rejeitar a hipótese nula.
A distribuição de Escala da PAO é igual nas categorias do Género .	<i>Mann-Whitney U</i>	0,324	Reter a hipótese nula.
A distribuição de Escala da PAO é igual nas categorias do Posto .	<i>Mann-Whitney U</i>	0,068	Reter a hipótese nula.
A distribuição de Escala da PAO é igual nas categorias do Local onde presta serviço .	<i>Kruskal-Wallis</i>	0,220	Reter a hipótese nula.

a. O nível de significância é 0,050.

b. A significância assintótica é exibida.

Foram escolhidos os testes não paramétrico de *Kruskal-Wallis* e de *Mann-Whitney U* porque a escala do CO é ordinal (Marôco, 2014, p 230).

Em suma, os resultados da escala *PAO* nesta amostra, revelam que ela tem globalmente um valor abaixo da linha média⁵ (M=3,54; DP=0,96). Os valores da *PAO* dos médicos militares da FA revelaram-se mais baixos do que os identificados por Afonso (2010), num estudo realizado também com militares (M=3,98; DP=0,40), e por Honório (2009), no estudo de validação da escala para português (M=4,27; DP=0,95), denotando globalmente por isso, uma mais baixa *PAO* dos respondentes em relação ao percecionado pelos respondentes dos referidos estudos.

Em termos de diferenças de médias estatisticamente significativas, apenas se registaram entre o grupo dos médicos com mais de 51 anos versus os demais, com elevação para os primeiros (M=4,394; DP=0,466), naturalmente, também, acima da supradita linha média.

4.3 Comprometimento organizacional dos médicos militares da Força Aérea

Da análise do Quadro 5, verifica-se que a média mais elevada do *CO* é a da subescala afetiva (M=4,992; DP=1,302), acima da linha média, seguindo-se a subescala normativa (M=4,014; DP=1,424) e só depois, a da escala completa (M=3,973; DP=0,970). A subescala calculativa do *CO* apresenta nesta amostra a média mais baixa (M=2,983; DP=1,078), com um valor abaixo da linha média.

Quadro 5 – Médias da escala de *CO*

		CO	COA	CON	CCC
Total	n	60	60	60	60
	Média	3,9731	4,9222	4,0139	2,9833
	DP	0,97029	1,30206	1,42360	1,07825
Idade		CO	COA	CON	CCC
até 30 anos	n	9	9	9	9
	M	4,3148	5,2963	4,0370	3,6111
	DP	0,55347	0,72062	1,02326	0,56519
de 31 a 40 anos	n	23	23	23	23
	M	3,9348	4,8406	3,8913	3,0725
	DP	1,13653	1,52875	1,55181	1,28592
de 41 a 50 anos	n	22	22	22	22
	M	3,8232	4,7879	3,9318	2,7500
	DP	1,00610	1,33550	1,51593	1,03861
mais de 51 anos	n	6	6	6	6
	M	4,1574	5,1667	4,7500	2,5556
		0,57243	0,98319	1,11430	0,44305

⁵ Sendo a escala de *Likert* utilizada de 1 a 7, considera-se a linha média da escala o 4.

[Cont.]

Género		CO	COA	CON	CCC
Feminino	n	32	32	32	32
	M	4,0313	5,0312	4,0990	2,9635
	DP	0,90399	1,19395	1,40075	0,93588
Masculino	n	28	28	28	28
	M	3,9067	4,7976	3,9167	3,0060
	DP	1,05377	1,42751	1,46881	1,23851
Posto		CO	COA	CON	CCC
Oficial general ou oficial superior (MGEN, BGEN, COR, TCOR, MAJ)	n	36	36	36	36
	M	3,8657	4,8519	4,0648	2,6806
	DP	0,93674	1,33558	1,39288	0,93297
Oficial subalterno (CAP, TEN, ALF)	n	24	24	24	24
	M	4,1343	5,0278	3,9375	3,4375
	DP	1,01715	1,27088	1,49541	1,13976
Local onde presta serviço		CO	COA	CON	CCC
Hospitais civis (aplicável aos médicos internos)	n	12	12	12	12
	M	4,3148	5,0972	4,1389	3,7083
	DP	0,65706	1,33987	1,22646	0,93508
Unidades / Órgãos / Serviços da Força Aérea	n	29	29	29	29
	M	3,9061	4,9885	4,0402	2,6897
	DP	1,15213	1,34661	1,67240	1,11156
Unidades fora do Ramo (Hospital das Forças Armadas, UEFISM, DIRSAM, IASFA)	n	19	19	19	19
	M	3,8596	4,7105	3,8947	2,9737
	DP	0,81152	1,25073	1,16031	0,93006

Ainda da análise do Quadro 5, o valor médio do CO na escala global, em termos de:

- Idade, é mais elevado nos médicos com menos de 30 anos (M=4,315; DP=0,553)] e mais baixo na faixa [41, 50] (M=3,823; DP=1,006);
- Género, é mais elevado no feminino (M=4,031; DP=0,904);
- Posto, o valor mais elevado registou-se nos oficiais subalternos (M=4,134; DP=1,017);
- Local onde presta serviço, o comprometimento é mais elevado nos médicos que ainda trabalham nos hospitais civis (M=4,315; DP=0,657) e mais baixo nos colocados em Unidades fora do ramo (M=3,860; DP=0,812).

Quanto à componente afetiva do comprometimento, o valor médio (Quadro 5), ao nível:

- Da idade, mais elevado aparece associado ao grupo com menos de 30 anos (M= 5,296;

DP=0,721) e o mais baixo à faixa etária [41,50] (M=4,788; DP=1,335);

– Do género, ocorre no sexo feminino (M=5,031; DP=1,194);

– Do posto, o valor mais elevado figura no grupo dos oficiais subalternos (M=5,028; DP=1,271);

– Do local onde presta serviço, mais elevado nos hospitais civis (M=5,097; DP=1,340) e mais baixos nos que trabalham fora do ramo (M=4,711; DP=1,251).

Na subescala normativa, os resultados do comprometimento foram, em média (Quadro 5), e no tocante:

– À idade, mais elevados no subgrupo dos mais de 51 anos (M=4,750; DP=1,114) e mais baixos na faixa [31, 40] (M=3,891; DP=1,552);

– Ao género, mais elevados para o feminino (M=4,099; DP=1,401);

– Ao posto, mais elevados no grupo dos mais antigos (M=4,065; DP=1,393);

– Ao local onde desempenham funções, mais elevados nos hospitais civis (M=4,139; DP=1,226) e mais baixos nos colocados em Unidades fora do ramo (M=3,895; DP=1,160).

O valor médio do COC, em termos de:

– Idade, mais elevado verificou-se nos mais novos (M=3,611; DP=0,565) e mais baixo nos mais velhos (M=2,556; DP=0,443);

– Género, mais elevado associou-se ao masculino (M=3,006; DP=1,239);

– Posto, mais elevado registou-se no grupo dos oficiais subalternos (M=3,437; DP=1,140);

– Local onde presta serviço, mais elevado, observou-se nos médicos que ainda prestam serviço nos hospitais civis (M=3,708; DP=0,935) e mais baixo nos que estão colocados em unidades, órgãos ou serviços da FA (M=2,690; DP=1,112).

Em termos de diferenças estatisticamente significativas (Quadro 6), apenas foram encontradas entre as médias do CO do tipo calculativo, e unicamente quando analisadas em função da categoria do posto e do local onde prestam serviço os oficiais médicos. Em concreto, observa-se que os militares do grupo dos oficiais gerais ou oficiais superiores têm uma média menor que a média dos oficiais subalternos ($M_{Of.Gen.}=2,681$; $DP_{Of.Gen.}=0,933$; $M_{Of.Sub.}=3,437$; $DP_{Of.Sub.}=1,140$) sendo esta diferença estatisticamente significativa ($t_{Of.Gen.-Of.Sub.}=602,500$; $\alpha < 0,01$). Quanto ao local onde prestam serviço, as diferenças das médias, só são significativas ($t_{hospitais\ civis-FA}=15,800$; $\alpha < 0,01$), entre os médicos que desempenham funções nos hospitais civis (M=3,708; DP=0,935) e os médicos militares colocados em unidades, órgãos ou serviços da FA (M=2,690; DP=1,112), concluindo-se como mais elevada a média dos primeiros.

Quadro 6 - Testes para diferenças de médias do CO

Hipótese nula	Teste	Sig. ^{a,b}	Decisão
Idade			
A distribuição de Escala de CO é igual nas categorias da Idade.	Kruskal-Wallis	0,484	Reter a hipótese nula.
A distribuição de Subescala de COA é igual nas categorias da Idade.		0,787	Reter a hipótese nula.
A distribuição de Subescala de CON é igual nas categorias de Idade.		0,489	Reter a hipótese nula.
A distribuição de Subescala de COC é igual nas categorias de Idade.		0,131	Reter a hipótese nula.
Género			
A distribuição de Escala de CO é igual nas categorias de Género.	Mann-Whitney U	0,450	Reter a hipótese nula.
A distribuição de Subescala de COA é igual nas categorias de Género.		0,548	Reter a hipótese nula.
A distribuição de Subescala de CON é igual nas categorias de Género.		0,640	Reter a hipótese nula.
A distribuição de Subescala de COC é igual nas categorias de Género.		0,870	Reter a hipótese nula.
Posto			
A distribuição de Escala de CO é igual nas categorias de Posto.	Mann-Whitney U	0,319	Reter a hipótese nula.
A distribuição de Subescala de COA é igual nas categorias de Posto.		0,468	Reter a hipótese nula.
A distribuição de Subescala de CON é igual nas categorias de Posto.		0,561	Reter a hipótese nula.
A distribuição de Subescala de COC é igual nas categorias de Posto.		0,010	Rejeitar a hipótese nula.
Local onde presta serviço			
A distribuição de Escala de CO é igual nas categorias de Local onde presta serviço.	Kruskal-Wallis	0,327	Reter a hipótese nula.
A distribuição de Subescala de COA é igual nas categorias de Local onde presta serviço.		0,426	Reter a hipótese nula.
A distribuição de Subescala de CON é igual nas categorias de Local onde presta serviço.		0,928	Reter a hipótese nula.
A distribuição de Subescala COC é igual nas categorias de Local onde presta serviço.		0,031	Rejeitar a hipótese nula.

a. O nível de significância é 0,050.

b. A significância assintótica é exibida.

Foram escolhidos os testes não paramétrico de *Kruskal-Wallis* e de *Mann-Whitney U* porque a escala do CO é ordinal (Marôco, 2014, p 230).

Em suma, os resultados das escalas sobre o CO nesta amostra, revelam um forte COA, estando em sintonia com os resultados obtidos nos estudos de Braga e Fachada (2018), Casimiro et al. (2017) e Fachada (2015). Estão também em concordância com os resultados de Afonso (2010) e Silva (2013) que obtiveram, como neste estudo, níveis elevados às respostas das componentes afetiva e normativa.

A componente calculativa do comprometimento, “*need to stay*” (Allen & Meyer, 1993; Allen & Meyer, 1996; Braga & Fachada, 2018; Fachada, 2015), é mais elevada no grupo dos médicos oficiais subalternos (Capitão, Tenente e Alferes) e no grupo dos médicos a desempenhar funções em hospitais civis, os 12 médicos internos, sendo que estes, correspondem a metade do universo dos médicos subalternos respondentes.

4.4 Relação entre a percepção de apoio organizacional e o comprometimento organizacional nos médicos militares da Força Aérea

Para o estudo da relação entre a PAO e o CO global e as suas três subescalas, recorreu-se ao coeficiente de correlação de Pearson.

Da análise do Quadro 7 observa-se que, com a exceção do COC, todos os demais tipos de CO registam uma correlação positiva e significativa com a escala da PAO.

Quadro 7 – Correlação (Pearson) entre as escalas de PAO e de CO

	CO	COA	CON	CCC
PAO	0,492*	0,490*	0,474*	0,109

* A correlação é significativa no nível 0,01 (2 extremidades).

Um conjunto de dados globalmente em sintonia com a literatura, que aponta para uma forte relação positiva entre a PAO e o CO, com especial relevo para o COA (Eisenberger et al., 1986; Eisenberger et al., 1990; Rhoades et al., 2001; Rhoades & Eisenberger, 2002) e, com menor força, com o CON (Chew & Wong, 2008; Honório, 2009). Por outro lado, ao contrário do demonstrado nos trabalhos de Eisenberger et al. (1990) e de Honório (2009), que conseguiram estabelecer uma correlação positiva entre estas duas variáveis, mas em linha com o observado por Shore e Wayne (1993), não foi observada uma correlação significativa entre a PAO e o compromisso calculativo.

Pelo referido, e no que concerne ao estudo das hipóteses:

– Valida-se a H1A, porque existe uma relação direta e positiva entre o CO afetivo e a PAO nos médicos militares da FA;

– Valida-se a H1B, porque existe uma relação direta e positiva entre o CO normativo e a PAO nos médicos militares da FA;

– Não se valida a H1C, uma vez que não existe uma relação direta e positiva entre o CO calculativo e a PAO nos médicos militares da FA.

Um conjunto de resultados que, em resposta ao Objetivo 1, e à associada Questão 1 de Investigação, *Qual é a relação entre o CO e a PAO nos médicos militares da FA?*, se operacionaliza numa relação direta e positiva entre estas duas variáveis, efetivada, em concreto, nas dimensões

afetiva e normativa do CO. Por outras palavras, no facto de um aumento da percepção global formada pelo trabalhador sobre a medida em que a organização onde trabalha valoriza o seu trabalho, e se preocupa com o seu bem-estar, se associa a um também aumento do vínculo psicológico, na sua vertente afetiva e normativa, que o trabalhador estabelece com a mesma.

4.5 Relevância de um mentor para os médicos militares da Força Aérea

No Quadro 8 apresentam-se os dados recolhidos sobre a relevância de um mentor.

Quadro 8 - Relevância de um Mentor

		Discordo totalmente	Discordo	Não discordo, nem concordo	Concordo	Concordo totalmente
Q4.1 A existência de um mentor formal facilita o desenvolvimento da carreira.	n	2	7	13	26	12
	%	3,3%	11,7%	21,7%	43,3%	20,0%
Q4.2 O apoio da Organização é maior quando existe um mentor formal.	n	2	8	15	25	10
	%	3,3%	13,3%	25,0%	41,7%	16,7%
Q4.3 Um mentor formal facilita a relação com a Organização.	n	1	6	11	27	15
	%	1,7%	10,0%	18,3%	45,0%	25,0%
Q4.4 Um programa de mentoria formal não tem utilidade para ajudar no desenvolvimento da carreira. (R)	n	19	21	14	5	1
	%	31,7%	35,0%	23,3%	8,3%	1,7%
Q4.5 Um mentor formal promove o sentimento de integração na Organização.	n	2	6	9	28	15
	%	3,3%	10,0%	15,0%	46,7%	25,0%
Q4.6 A existência de um mentor formal em nada contribui para a valorização que a Organização dá aos seus trabalhadores. (R)	n	16	19	10	8	7
	%	26,7%	31,7%	16,7%	13,3%	11,7%
Q4.7 A comunicação com a Organização é facilitada pela existência de um mentor formal.	n	1	4	15	22	18
	%	1,7%	6,7%	25,0%	36,7%	30,0%
Q4.8 A existência de um programa de mentoria formal aumenta a motivação e produtividade.	n	3	7	15	25	10
	%	5,0%	11,7%	25,0%	41,7%	16,7%
Q4.9 Um mentor formal facilita a assimilação da cultura Organizacional.	n	2	5	7	28	18
	%	3,3%	8,3%	11,7%	46,7%	30,0%
Q4.10 O cumprimento de acordo com os padrões/expectativas da Organização é facilitado pela existência de um mentor formal.	n	1	7	14	27	11
	%	1,7%	11,7%	23,3%	45,0%	18,3%
Q4.11 Ter um mentor formal não facilita a comunicação com a Organização. (R)	n	16	29	7	5	3
	%	26,7%	48,3%	11,7%	8,3%	5,0%
Q4.12 Um mentor formal é um amigo que facilita a relação com a organização.	n	6	6	22	21	5
	%	10,0%	10,0%	36,7%	35,0%	8,3%

Sumariamente, e da análise agrupada das respostas concordantes (4 - concordo; 5 - concordo totalmente) e das respostas discordantes (1 - discordo totalmente; 2 - discordo) (Quadro 8), conclui-se que a maioria dos médicos militares inquiridos:

– Concorda ou concorda totalmente com: “Um mentor formal facilita a assimilação da cultura Organizacional” (76,7%; n=46); “um mentor formal promove o sentimento de integração na Organização” (71,7%; n=43); “um mentor formal facilita a relação com a Organização” (70%; n=42); “a comunicação com a Organização é facilitada pela existência de um mentor formal” (66,7%; n=40); “a existência de um mentor formal facilita o desenvolvimento da carreira” (63,3%; n=38); “O cumprimento de acordo com os padrões/expectativas da Organização é facilitado pela existência de um mentor formal” (63,3%; n=38); “o apoio da Organização é maior quando existe um mentor formal” (58,4%; n=35) e “a existência de um programa de mentoria formal aumenta a motivação e produtividade” (58,4%; n=35);

– Discorda ou discorda totalmente com as afirmações: “ter um mentor formal não facilita a comunicação com a Organização” (75%; n=45); “um programa de mentoria formal não tem utilidade para ajudar no desenvolvimento da carreira” (66,7%; n=40) e “a existência de um mentor formal em nada contribui para a valorização que a Organização dá aos seus trabalhadores” (58,4%; n=35).

Neste seguimento, e com uma frequência de resposta de cerca de 70% apresentam-se a facilitação da comunicação (Q4.7_66,7%[n=40]; Q4.11(R)_75%[n=45]), o relacionamento e sentimento de integração com a organização (Q4.3_70%[n=42]; Q4.5_71,7%[n=43]) e a assimilação da cultura organizacional (Q4.9_76,7%[n=46]). Valorizadas por cerca de 60% dos respondentes, surgem a PAO (Q4.2_58,4%[n=35]; Q6.6(R)_58,4%[n=35]), o desenvolvimento de carreira (Q4.1_63,3%[n=38]; Q4.4(R)_66,7%[n=40]), a motivação e produtividade (Q4.8_58,4%[n=35]) e o cumprimento de acordo com os padrões/expectativas da Organização ser facilitado pela existência de um mentor formal (Q4.10_63,3%[n=38]).

Um conjunto de evidências globalmente em sintonia com algumas das vantagens identificadas na literatura, associadas aos programas de mentoria formal, como sejam a estabilização e reforço da cultura organizacional, a preservação dos padrões profissionais, o aumento da comunicação e o aumento da produtividade organizacional (Hattingh et al., 2005).

4.6 Relação entre a percepção de apoio organizacional, o comprometimento organizacional e a relevância de um mentor nos médicos militares da Força Aérea

Foram estabelecidas correlações entre as escalas de PAO, do CO e a da *relevância de um mentor*, tendo-se identificado uma forte correlação positiva e significativa entre esta última e o CO ($r=0,483$; $p<0,01$); e o COA ($r=0,430$; $p<0,01$); e o CON ($r=0,378$; $p<0,01$); e uma correlação positiva e significativa com o PAO ($r=0,310$; $p<0,05$); e o COC ($r=0,287$; $p<0,05$).

A fim de tentar investigar melhor estas associações – i.e., perceber se estatisticamente a relevância de um mentor moderava a relação entre a PAO e o CO – foi realizada a correspondente análise de moderação. Neste âmbito, e conforme apresentado no Quadro 9, a ausência de um efeito estatisticamente significativo (uma vez que sendo $p=0,734$ ele torna-se $>0,01$) leva à conclusão de que não existe moderação (Hayes, 2018).

Quadro 9 – Análise de moderação da mentoria sobre a relação entre o PAO e o CO

	<i>Coefficiente (b)</i>	<i>Erro-Padrão</i>	<i>t</i>	<i>p</i>
Constant	3,965	0,106	37,561	0,000
PAO (x)	0,375	0,117	3,219	0,002
Mentoria (W)	0,5296	0,171	3,105	0,003
PAO * Mentoria (X*W)	0,0419	0,123	0,342	0,734

Neste seguimento, foi ainda realizada uma análise de mediação, a fim de avaliar se a mentoria (relevância de um mentor) tem um efeito mediador sobre a já supradita relação (PAO e CO), utilizando para o efeito o procedimento *Process*, criado para SPSS por Hayes (2022).

Da análise do modelo da PAO como preditora do CO mediado pela mentoria, conclui-se que:

- O impacto da PAO é significativo na mentoria ($b=0,228$, 95% IC[0,044; 0,413], $t=2,480$, $p<0,05$);
- O impacto da mentoria é significativo no CO ($b=0,505$, 95% IC[0,198; 0,812], $t=3,295$, $p<0,05$);
- O efeito direto do modelo (PAO impactando no CO, não controlado pela mentoria) é $b=0,384$ (95% IC[0,158; 0,610], $t=3,400$, $p<0,05$) e o modelo explica 36,29% da variância total;
- O efeito total do modelo (PAO impactando no CO, controlado pela mentoria) é de $b=0,499$ (95% IC[0,267; 0,732], $t=4,298$, $p<0,001$) e o modelo explica 24,16% da variância total.

Na Figura 2 apresentam-se, de forma esquemática, estas relações, com os associados b , e em jeito de conclusão, infere-se que a mentoria é uma variável mediadora da relação do CO com o PAO, apresentando um efeito de mediação (efeito indireto) significativo, $b=0,115$ (95% BCa IC[0,0005; 0,2454]). Ou, por outras palavras, a PAO como preditora do CO é mediada pela mentoria.

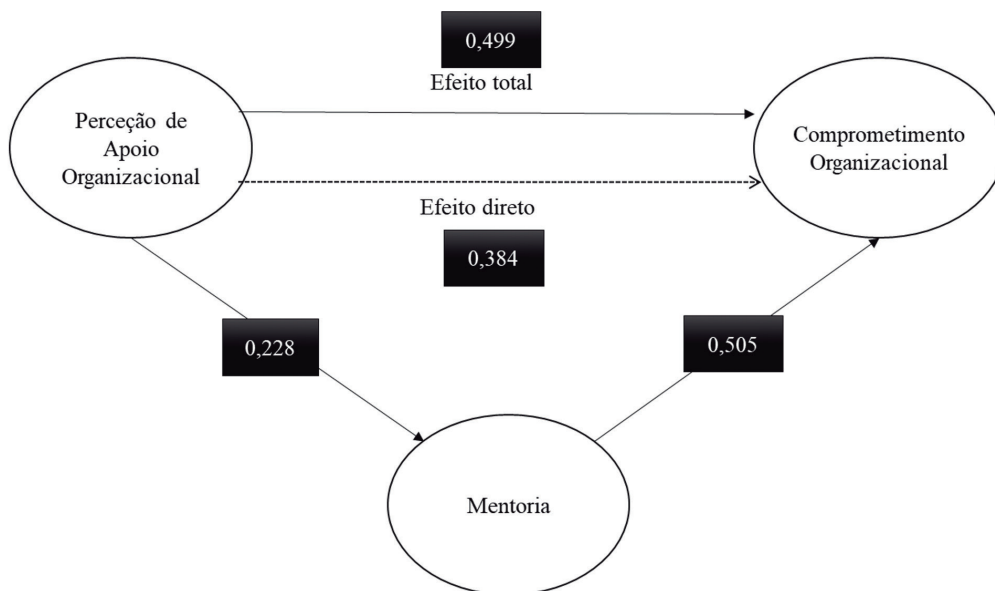


Figura 2 – Modelo da percepção de apoio organizacional como preditora do comprometimento organizacional mediado pela mentoria.⁶

Pelo referido, no seguimento da validação da existência de uma relação entre PAO e o CO (COA e CON), considerando que as respostas dos médicos militares da FA sobre a relevância de um mentor estão em sintonia com aquilo que está evidenciado como sendo vantagens da mentoria (Hattingh et al., 2005; Hegstad, 1999), atentando ao facto de terem sido identificadas correlações significativas, na amostra estudada, entre a relevância do papel do mentor e a PAO (Allen et al. 2008; Park et al. 2016) e entre a relevância do papel do mentor e o CO, especialmente na vertente afetiva, mas também na sua vertente normativa (Hegstad, 1999), e, ainda, notando que a mentoria (enquanto relevância do papel do mentor) é uma prática de gestão de pessoas identificada com um efeito de mediação na relação entre a PAO e o *commitment*, no que concerne ao estudo da hipótese 2:

– Valida-se a H2, porque os resultados obtidos indiciam que a existência de um mentor formal se associa positivamente à relação entre a PAO e o CO dos médicos militares da FA.

Este conjunto de resultados que permite dar resposta à Questão 2 de Investigação, *Qual é o papel do mentor na relação entre a PAO e o CO dos médicos militares da FA?* e cumprir com Objetivo 2 desta dissertação. Por outras palavras, a existência de um mentor formal é percebida como relevante pela amostra de médicos militares da FA, relaciona-se com o CO e a PAO, e medeia a sua relação, apresentando assim, uma ação relevante para a melhoria da PAO e do CO destes médicos.

⁶ O intervalo de confiança *Bias-Corrected and Accelerated* (BCa) foi estimado pela técnica de *bootstrapping* (5000 reamostragens).

Neste seguimento, com vista a melhor entender/objetivar os aspetos considerados mais relevantes num programa de mentoria formal para estes oficiais, os mesmos foram inquiridos sobre a sua utilidade para o desenvolvimento pessoal e da carreira (Quadro 10).

Quadro 10 – Avaliação da utilidade de um programa de mentoria formal para o desenvolvimento pessoal e de carreira

		Nada útil	Pouco útil	Indiferente	Útil	Muito útil
Q4.13 Se fosse criado um programa de mentoria formal para acompanhamento dos oficiais médicos da Força Aérea, o mesmo seria útil para:						
Q4.13.1 Orientação no planeamento/ desenvolvimento sua carreira militar.	n	7	4	7	32	16
	%	11,7%	6,7%	11,7%	53,3%	26,7%
Q4.13.2 Orientação em questões técnicas da área da medicina.	n	7	4	7	33	12
	%	11,7%	6,7%	11,7%	55,0%	20,0%
Q4.13.3 Orientação em questões burocráticas/ institucionais.	n	1	3	1	23	32
	%	1,7%	5,0%	1,7%	38,3%	53,3%
Q4.13.4 Orientação sobre atitudes/ comportamentos de liderança.	n	13	2	13	33	10
	%	21,7%	3,3%	21,7%	55,0%	16,7%
Q4.13.5 Orientação sobre atitudes/métodos de comunicação.	n	13	3	13	33	9
	%	21,7%	5,0%	21,7%	55,0%	15,0%
Q4.13.6 Orientação na gestão do tempo e de tarefas.	n	13	10	13	25	8
	%	21,7%	16,7%	21,7%	41,7%	13,3%
Q4.13.7 Ajuda no planeamento/desenvolvimento de projetos profissionais.	n	11	5	11	29	14
	%	18,3%	8,3%	18,3%	48,3%	23,3%
Q4.13.8 Ajuda no desenvolvimento/facilitação de contatos dentro da Organização.	n	1	2	1	27	29
	%	1,7%	3,3%	1,7%	45,0%	48,3%
Q4.13.9 Ajuda na orientação/desenvolvimento de projetos pessoais.	n	14	7	14	29	7
	%	23,3%	11,7%	23,3%	48,3%	11,7%

Da análise do Quadro 10, verifica-se que a maioria da amostra, percecionou um programa de mentoria formal como útil ou muito útil para ajudar no/a: “[...] desenvolvimento/facilitação de contatos dentro da Organização” (93,3%; n=56); “[...] orientação em questões burocráticas/ institucionais” (91,6%;n=55); “[...] orientação no planeamento/desenvolvimento da carreira” (80%; n=48); “[...] orientação em questões técnicas da área da medicina” (75%; n=45); “[...] orientação sobre atitudes/comportamentos de liderança” (71,7%; n=43); “[...] planeamento/ desenvolvimento de projetos profissionais” (71,6%; n=43); “orientação sobre atitudes/métodos de comunicação” (70%; n=42); “[...] orientação/desenvolvimento de projetos pessoais” (60%; n=36); “orientação sobre gestão do tempo e de tarefas” (55%; n=33).

Por fim, foram ainda feitas questões sobre algumas as características do mentor mais úteis para o programa de mentoria formal, cujas respostas se apresentam no Quadro11.

Quadro 11 – Avaliação das características do mentor para um programa de mentoria formal

		Nada útil	Pouco útil	Indiferente	Útil	Muito útil
Q4.14 Se fosse criado um programa de mentoria formal para acompanhamento dos oficiais médicos da Força Aérea, o mesmo seria útil se:						
Q4.14.1 O mentor fosse um militar, não médico, do posto imediatamente acima do meu.	n	19	23	9	8	1
	%	31,7%	38,3%	15,0%	13,3%	1,7%
Q4.14.2 O mentor fosse um militar, não médico, com qualquer posto acima do meu.	n	17	25	10	8	0
	%	28,3%	41,7%	16,7%	13,3%	0,0%
Q4.14.3. O mentor fosse um militar médico, do posto imediatamente acima do meu, independentemente da sua área de especialização médica.	n	3	6	12	32	7
	%	5,0%	10,0%	20,0%	53,3%	11,7%
Q4.14.4. O mentor fosse um militar médico, do posto imediatamente acima do meu, da minha área de especialização médica.	n	1	3	11	22	23
	%	1,7%	5,0%	18,3%	36,7%	38,3%
Q4.14.5 O mentor fosse um militar médico, com qualquer posto acima do meu, mas da minha área de especialização médica.	n	1	3	11	21	24
	%	1,7%	5,0%	18,3%	35,0%	40,0%
Q4.14.6 O mentor fosse um militar médico, com qualquer posto acima do meu, de qualquer área de especialização médica.	n	3	7	11	31	8
	%	5,0%	11,7%	18,3%	51,7%	13,3%
Q4.14.7 O mentor fosse o mesmo ao longo da minha carreira, independentemente da minha colocação.	n	4	7	14	24	11
	%	6,7%	11,7%	23,3%	40,0%	18,3%
Q4.14.8 O mentor mudasse ao longo da minha carreira, em função da minha colocação.	n	12	12	13	19	4
	%	20,0%	20,0%	21,7%	31,7%	6,7%

Da análise do Quadro11 verifica-se que os inquiridos responderam maioritariamente que seria útil e muito útil que o mentor fosse:

- Um militar médico (Q4.14.3_ 65%[n=39]; Q4.14.4_75%[n=45], Q4.14.5_75%[n=45]; Q4.14.6_65%[n=39]), ao invés de ser um militar não médico (Q4.14.1_15%[n=9]; Q4.14.2_13,3%[n=9];

- Da mesma área de especialização (Q4.14.4_75%[n=45]; Q4.14.5_75%[n=45]), ao invés de ser de outra área de especialização do mentorando (Q4.14.3_65%[n=39]; Q4.14.6_65%[n=39]);

- O mesmo ao longo de toda a carreira do mentorando, independentemente da unidade de colocação do mesmo (Q4.14.7_58,3%[n=35]), ao invés de ir mudando ao longo da sua carreira, em função da unidade onde encontrasse colocado (Q4.14.8_38,4%[n=23]).

- Ou de um posto imediatamente acima do seu (Q4.14.3_65%[n=39]; Q4.14.4_75%[n=45]) ou de qualquer posto acima do seu (Q4.14.5_75%[n=45]; Q4.14.6_65%[n=39]), sendo esta uma variável indiferente.

Por último, com vista a complementar as categorias *a priori* definidas (utilidade para o desenvolvimento pessoal, utilidade para o desenvolvimento da carreira e características do mentor), e da análise do conteúdo à questão aberta concernente à eventual criação de um modelo de programa de mentoria formal para os médicos militares da FA (Quadro 12), respondida por 18,3% (n=11) dos inquiridos, foram elencadas três categorias emergentes:

- Normativos;
- Nomeação;
- Formação.

Quadro 12 – Análise de conteúdo (categorias emergentes)

Normativos	<p>A chave para manter os oficiais médicos nas forças armadas passa por garantir as mínimas condições de trabalho para bem dos nossos doentes e da nossa sanidade mental (inclusive em termos éticos e legais), e ter bem estabelecidas as regras do “contrato” com a organização. Só tendo isto garantido nos podemos focar no alinhar do nosso crescimento e satisfação, pessoal e profissional, com a carreira militar. Não estando os mínimos garantidos, tentam fixar médicos a todo o custo, nomeadamente aumentando anos de serviço sem base legal, exigindo serviços extra aos internos, etc., sem qualquer preocupação com as pessoas - médicos, doentes, famílias. Há sempre forma de sair. A quem tem poder de decisão um apelo: não deixem morrer a saúde militar.</p> <p>Existir momentos de reunião e um plano/orientação/diretivas preestabelecidas para que o processo não fique dependente da disponibilidade/iniciativa das partes.</p> <p>Deveria ser considerado alocar um horário semanal ou mensal para a realização dessa função (com a devida dispensa parcial de outras funções ou cargos), assim como criados mecanismos de interligação com a DS do Ramo, do HFAR, do Internato Médico e a ARS, de acordo com o percurso do Oficial Médico.</p> <p>Pode formalizar-se esse vínculo ou, em alternativa, fomentar o espírito e filosofia pré-existente, salientando o dever moral a que qualquer homem é obrigado, de ajudar, incondicionalmente, os mais novos (“todas as crianças do mundo são meus filhos...”).</p> <p>Independentemente de mentores, médicos, não-médicos, da mesma especialidade ou não, o que interessa é a Organização manter a proximidade, o apoio e a preocupação com os profissionais. Numa profissão onde se entra por vocação e por vontade, é muito estranho que a organização não tente manter viva essa vocação.</p> <p>O programa proposto seria sobretudo útil, nos postos de oficiais subalternos e capitão médico. Um programa de mentoria formal facilitaria o modo como a organização me vê e o modo como eu a vejo. Melhoraria certamente a nossa relação!</p>
Nomeação	<p>Considerar a opção de escolha, i.e. através de proposta (do próprio ou mentor) mais entrevista/reunião prévia para avaliar a compatibilidade de visão, propósito de ambas as partes. Iniciar o processo precocemente desde o período de formação (Academia) onde o potencial de mentoria tem maior impacto e utilidade; nesta fase eventualmente considerar para mentores de alunos oficiais subalternos cuja passagem pelo mesmo período é mais recente pelo que mais conhecedora da realidade atual.</p> <p>Eventualmente até ponderar 2 mentores: 1 da área de especialização e um segundo (não médico ou pelo menos de outra área) para permitir ter uma maior diversidade e abrangência de visão e conhecimento/experiência na instituição.</p> <p>Diria que a mentoria informal sempre existiu, sobretudo por parte de médicos militares mais antigos, de patente superior, que sempre sentiram, como dever, o apoio e a tutorização dos mais novos, na progressão na carreira militar e especialização médica. Ao ser tutelado, recebendo esse apoio, cada médico militar adquire o dever ético de apoiar e tutelar os mais novos, independentemente da existência de um vínculo formal nesse sentido. Sempre senti, da parte dos militares mais antigos, a permanente disponibilidade para ajudar os mais novos, sem condicionamentos ou contrapartidas, e independentemente da especialidade. Criou-se assim um vínculo ético, que transforma a organização numa família solidária.</p> <p>A formalização do vínculo pode ter vantagens e riscos, dependendo da forma como é feita: O tutor pode ser imposto pela organização, com riscos de colisão ou incompatibilidade de personalidades, culturas ou formas de estar, ou pode ser eleito pelo tutelado, após período de reconhecimento, como um “mestre”, no qual reconhece um modelo de comportamento ideal, a seguir.</p> <p>Penso que a criação de um programa de mentoria formal para os oficiais médicos da força aérea seria importante, desde o início da AFA, como do ETM, passando pela fase de especialidade e também ao longo de toda a carreira. Contudo, reconheço que pode ser ao mesmo tempo uma sobrecarga de trabalho para o mentor e que muitas vezes a mesma comunicação entre o médico e a Instituição não seja a mais direta possível.</p> <p>Recomendo um militar médico de qualquer especialidade, mas muito acima do posto. No posto imediatamente acima pode comprometer a promoção.</p> <p>Seria especialmente importante nos primeiros anos na instituição. Poderia mudar apenas a pedido, quer do tutor quer do tutorado.</p>

[Cont.]

Formação	Existência de formação para os mentores, de modo a garantir-se o cumprimento da mentoria.
----------	--

Assim, e unificando os *inputs* recolhidos e evidências analisadas, sobremaneira, nestas três últimas questões (4.13, 4.14 e 4.15), na Figura 3 apresenta-se, uma proposta de modelo base para um programa de mentoria formal para os médicos militares da FA.

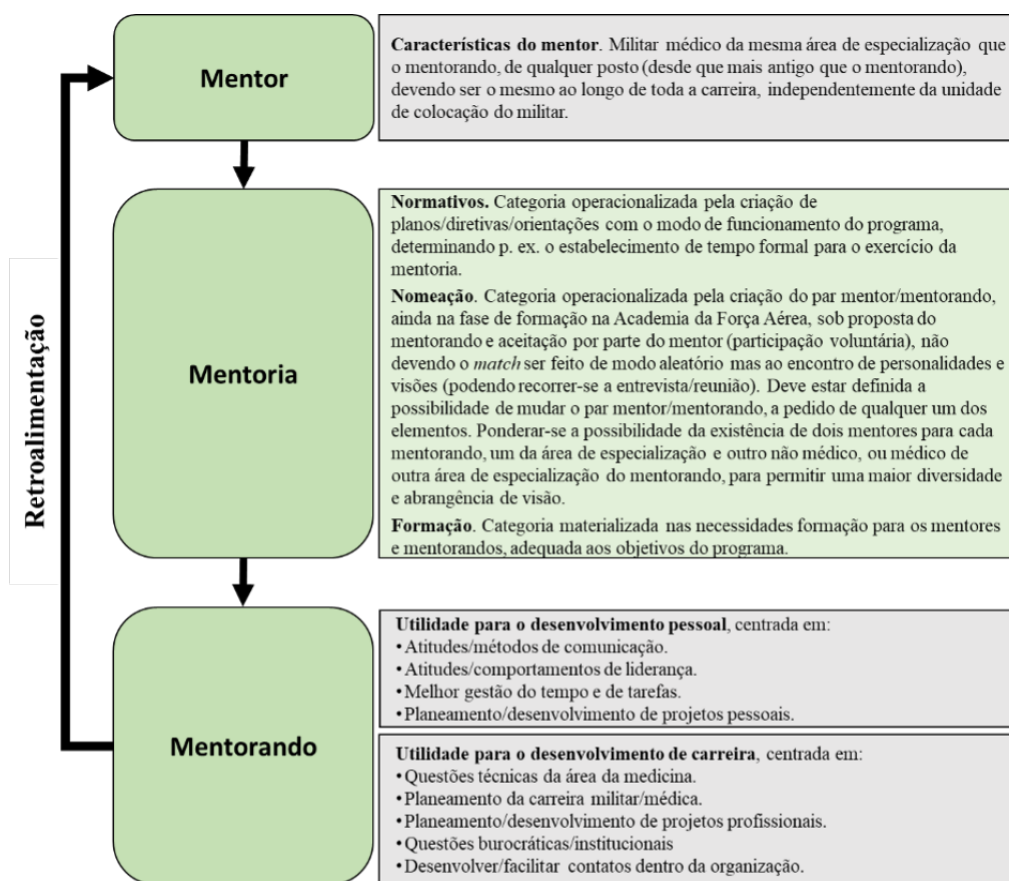


Figura 3 – Modelo de base para um programa de mentoria formal para os médicos militares da FA

4.7 Associação entre a *relevância de um mentor*, a *perceção de apoio organizacional*, o *comprometimento organizacional*, e o *turnover* nos médicos militares da Força Aérea

Por fim, no que respeita ao estudo da H3, deduzido:

– Por um lado, da validação das H1a e H1b – em que existe uma relação (diretamente proporcional) entre CO, com maior expressão na sua dimensão afetiva, mas sem negligenciar

a normativa, e a PAO, pelo que a elevação da primeira está associada à também elevação da segunda (Rhoades et al., 2001) –, e da H2, em que resultados obtidos indiciam que a existência de um mentor formal impacta na PAO e no CO (Allen et al., 2008; Hegstad, 1999; Park et al., 2016) e é um mediador da relação entre eles;

– Por outro, do facto de um maior CO afetivo estar direta e negativamente relacionado com a taxa de *turnover* (Eisenberger et al., 1986; Eisenberger et al., 1990; Foong-Ming, 2008; Rhoades et al., 2001; Rhoades & Eisenberger, 2002), e da existência de uma relação negativa entre a PAO e o *turnover*, numa relação mediada pelo COA (Eisenberger et al., 2002; Park et al., 2016);

– E por outro, ainda, do facto da mentoria ser uma prática de gestão de pessoas que tem efeitos positivos na PAO (Allen et al., 2008; Park et al., 2016) e no CO (Hegstad, 1999), e ainda, que existem estudos, com a população militar, que consideram relevante a mentoria para a diminuição do *turnover* (Combs et al., 2002; Prevosto, 2001);

É possível:

– Validar a H3 – A mentoria, enquanto prática de gestão de pessoas que aumenta a PAO e o CO, está associada a uma diminuição do *turnover* dos médicos militares da FA.

Um conjunto de resultados que permite dar uma resposta afirmativa à Questão 3 de Investigação, *Qual é o papel da mentoria, enquanto prática de gestão de pessoas que aumenta a PAO e o CO, sobre o turnover dos médicos militares da FA?*, cumprindo-se com o Objetivo 3 desta dissertação. Por outras palavras, a mentoria é uma prática de gestão de pessoas que contribui para o aumento da PAO e do CO, o que, por sua vez, tem impacte na diminuição do *turnover* dos médicos militares da FA.

5. Conclusões

Com novo milénio, um conjunto de alterações políticas, económicas, demográficas e sociais, condicionou a diminuição da taxa de recrutamento das FFAA portuguesas (Rijo et al., 2018; Magalhaes & Vaz-Pinto, 2020), similarmente ao que se tem verificado em vários outros países da NATO (NATO, 2007). Esta dificuldade em recrutar, associada ao aumento do *turnover*, é um problema identificado para o quadro dos médicos militares portugueses (Braga & Fachada, 2018; Branco, 2018), situação também observada noutros países da NATO (NATO, 2012). O *turnover*, se bem que até um certo ponto desejável como forma de renovação de *staff*, implica sempre perdas para a organização (Holtom et al., 2005; Oliveira, 2009), especialmente se considerados colaboradores altamente especializados, diferenciados, treinados e preparados para agir (Dupré & Day, 2007), nos quais se enquadram os médicos militares.

A congénere norte americana, USAF, tem um programa de mentoria a funcionar há mais de 20 anos (Gleiman & Gleiman, 2020; Lancaster, 2003), com o intuito, entre outros, de aumentar a retenção e diminuir a taxa de *turnover* do seu efetivo, por forma a manter o número e o nível de exigência das operações (Budd, 2007). Foram encontrados poucos estudos com a população militar para efetivamente validar a relação mentoria/*turnover*, neste universo tão peculiar, mas, segundo Combs et al., (2002) e Prevosto (2001), ela existe e tem um sinal negativo.

Neste âmbito, foi propósito desta investigação analisar a relação entre o CO e a PAO dos médicos militares da FA, e avaliar qual o papel do mentor sobre esta relação e, adicionalmente, em prol da diminuição do turnover destes *high value assets*.

Da análise dos dados e discussão dos resultados, concluiu-se que, esta amostra, revela um forte CO do tipo afetivo, “*want to stay*”, em sintonia com os resultados obtidos, em militares da FA, por Braga e Fachada (2018), Casimiro et al. (2017) e Fachada (2015), e em outras amostras de militares portugueses, caso de Afonso (2010), Duque (2000) e Silva (2013). Neste seguimento, e atendendo a que o CO, especialmente o do tipo afetivo, está direta e negativamente relacionado com a taxa de *turnover* (Eisenberger et al., 1986; Eisenberger et al., 1990; Foong-Ming, 2008; Rhoades & Eisenberger, 2002), afigura-se legítimo aventar que as causas da saída dos médicos militares da FA tendem a relacionar-se com questões de “(des) comprometimento psicológico com a organização” conforme referiram Braga e Fachada (2018). Concluiu-se, ainda, que o COC, o “*need to stay*”, é mais elevado no grupo dos médicos oficiais subalternos (Capitão, Tenente e Alferes) e no grupo dos médicos ainda a desempenhar funções em hospitais civis, i.e., os médicos internos que, na prática, correspondem a metade dos elementos do grupo dos oficiais subalternos. Uma situação eventualmente ligada ao facto de estes serem aqueles que, não tendo ainda terminado a sua especialidade, mais terão a perder com uma saída da organização.

Ficou também demonstrado que a PAO, nesta amostra, é baixa e está globalmente abaixo da linha média, e que, as diferenças da média de PAO, entre os diferentes grupos da amostra, só são estatisticamente significativas para o grupo dos médicos com mais de 51 anos em relação aos demais, o único que registou um valor médio da PAO acima da linha média. Uma situação possivelmente explicada pelo facto de estes serem aqueles que ainda permanecem na organização por terem percebido, e continuarem a perceber, um maior apoio por parte desta.

Nos inquiridos, observou-se uma relação significativa entre a PAO e o CO, na sua vertente afetiva e normativa, dados globalmente sintónicos com a literatura, que aponta para uma forte relação positiva entre a PAO e o CO, sobretudo o tipo afetivo (Eisenberger et al., 1986; Eisenberger et al., 1990; Rhoades et al., 2001; Rhoades & Eisenberger, 2002), mas também, ainda que com uma menor força, o normativo (Chew & Wong, 2008; Honório, 2009).

Segundo Eisenberger et al. (2004) e Rhoades e Eisenberger (2002), determinadas práticas de gestão pessoas estão associadas a um aumento da PAO, como é o caso da mentoria (Allen et al., 2008; Park et al., 2016), que, para além disso, tem ainda sido associada a um aumento do CO (Hegstad, 1999). Neste âmbito, as respostas sobre a *relevância de um mentor*, revelaram uma maior valoração das questões que se enquadravam na facilitação da comunicação, no relacionamento e sentimento de integração com a organização, na assimilação da cultura organizacional, na PAO, no desenvolvimento de carreira, na motivação e produtividade e no cumprimento de acordo com as expectativas, ou seja, as comumente identificadas na literatura como associadas a programas de mentoria formal (Hattingh et al., 2005; Hegstad, 1999).

Na correlação dos dados obtidos nas escalas de PAO, CO e da *relevância de um mentor*, foram identificadas correlações positivas, e significativas, entre estas três variáveis, com

maior acentuação nas dimensões afetiva e normativa do comprometimento, o que, no seu todo é globalmente concordante com a literatura (Allen et al., 2008; Hegstad, 1999; Park et al., 2016). De realçar que, nesta amostra, a correlação mostrou maior força nas relações mentoria/CO e mentoria/COA, do que na correlação mentoria/PAO, apesar da relação com a PAO aparecer descrita mais frequentemente na literatura. Foi ainda demonstrado existir uma relação de mediação da mentoria sobre a relação da PAO com o CO.

Estes factos indiciam que, entendendo os médicos militares da FA a mentoria formal como relevante, e existindo nesta amostra uma correlação positiva entre a mentoria e o CO, especialmente o do tipo afetivo, e entre a mentoria e a PAO, bem como um efeito mediador da mentoria sobre a relação PAO/CO, a implementação de um programa de mentoria, poderia, não só, ser bem aceite, uma vez que é considerado relevante pela amostra, como também, concorrer positivamente para elevar a PAO e o CO, global e afetivo, e, por conseguinte, para uma eventual diminuição do *turnover* (Allen et al., 2008; Eisenberguer et al., 2022; Park et al., 2016).

Como **contributos para o conhecimento**, este estudo permitiu confirmar, nesta amostra de militares médicos da FA, o tipo predominante de CO, a existência da relação entre a PAO e o CO, na sua vertente afetiva e normativa, e desenvolver e validar uma nova escala – *relevância de um mentor* – que, sendo uma escala unidimensional com apenas 12 itens, poderá facilmente ser utilizada para avaliar a pertinência da criação de programas de mentoria formal em futuros estudos, realizados, ou não, em contexto castrense. Foi também possível demonstrar a existência de uma correlação entre a *relevância de um mentor* e a PAO, e entre a *relevância de um mentor* e o CO, bem como, o efeito mediador da mentoria, entendida enquanto variável da *relevância de um mentor*, sobre a relação PAO/CO. Em termos de implicações práticas, possibilitou, conhecer melhor o papel da mentoria na relação CO/PAO, e, por sua vez, na diminuição do *turnover* dos médicos militares da FA, e criar um modelo para um programa de mentoria formal, ajustado às necessidades específicas desta classe profissional e concorrente para a diminuição da saída voluntária destes *high value assets* da organização.

No que respeita a **limitações** do presente estudo, a principal – que lhe foi, contudo, alheia e não se constituiu como condicionante das mais-valias das evidências encontradas –, prende-se com o facto do universo estudado, e associada amostra, não ser muito numeroso. Uma realidade que, não obstante poder não favorecer as soluções fatoriais *ab initio* encontradas para as escalas da PAO e do CO (e que, entre outras razões, justificou a decisão de utilizar as soluções originais), teve como significativa vantagem o facto dos dados analisados e dos resultados discutidos provirem de um n=88,3% dos médicos militares da FA. A segunda limitação diz respeito ao uso de questionários de autorrelato, cujas respostas são passíveis de sujeição a enviesamentos, como é o caso do efeito de desejabilidade social, mas que, ainda assim, afigurou-se ser diminuto dada a global sintonia entre os dados/evidências obtidos e os descritos na literatura.

Relativamente a **estudos futuros**, e confirmando-se a aplicação do programa de mentoria formal para os médicos militares da FA aqui proposto sob a forma de modelo, seria importante

desenvolver uma investigação que permitisse avaliar a sua efetiva eficácia/eficiência, através da definição de indicadores, a ocorrer após 2/3 anos da sua entrada em vigor. Adicionalmente, afigura-se pertinente replicar a presente investigação junto de um universo mais abrangente de médicos militares portugueses por forma a validar consistentemente as soluções fatoriais dos conceitos estudados.

Por último, e numa abordagem prospetiva, as evidências apresentadas pelo presente estudo permitem adjuvar um decisor responsável pela gestão das pessoas na FA na edificação de medidas promotoras da retenção dos médicos militares na organização.

Referências bibliográficas

- Afonso, H. (2010). *Relação entre perceção de apoio organizacional e empenhamento organizacional: estudo exploratório com uma amostra de candidatos ao curso de formação de oficiais e ao curso de formação de sargentos*. (Tese de Mestrado em Psicologia). Faculdade de Psicologia Universidade de Lisboa [FPUL], Lisboa.
- Allen, M. W., Armstrong, D. J., Reid, M. F., & Riemenschneider, C. K. (2008). Factors impacting the perceived organizational support of IT employees. *Information & Management*, 45(8), 556-563. doi: 10.1016/j.im.2008.09.003
- Allen, N. J. (2003). Organizational Commitment in the Military: A Discussion of Theory and Practice. *Military Psychology*, 15(3), 237-253.
- Allen, N. J., & 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. doi: 10.1111/j.2044-8325.1990.tb00506.x
- Allen, N. J., & Meyer, J. P. (1991) A Three-Component Conceptualization of Organizational Commitment. *Human Resource Management Review*, 1, 61-89. doi: 10.1016/1053-4822(91)90011-Z
- Allen, N. J., & Meyer, J. P. (1993). Organizational commitment: Evidence of career stage effects? *Journal of Business Research*, 26(1), 49-61. doi: 10.1016/0148-2963(93)90042-N
- Allen, N. J., & Meyer, J. P. (1996). Affective, continuance, and normative commitment to the organization: An examination of construct validity. *Journal of Vocational Behaviour*, 49, 252-276. doi: 10.1006/jvbe.1996.0043
- Braga, C., & Fachada, C. (2018). Motivação e Turnover dos médicos militares das Forças Armadas. Em: C. Fachada (Coord.). *Saúde Comportamento Humano nas Forças Armadas Portuguesas: Desafios e Oportunidades* (pp. 147-181). Coleção "ARES", 23. Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- Branco, E. F. F. A. (2018). A saída precoce dos oficiais médicos da Forças Armadas (Trabalho de Investigação Individual do Curso de Promoção a Oficial General). Instituto Universitário Militar [IUM], Lisboa.
- Budd, F. (2007). Mentoring in the U.S. Air Force: A cornerstone for success through organizational transformation. *Performance Improvement*, 46(3), 16-22. doi: 10.1002/pfi.112

- Casimiro, M. L., Nascimento, J. L., & Fachada, C. P. (2017). O comprometimento com o superior hierárquico enquanto determinante do comprometimento organizacional: Um estudo de moderação da categoria profissional militar na Força Aérea portuguesa. *Revista de Ciências Militares*, *V*(2), 151-177.
- Chew, Y. T., & Wong, S. K. (2008) Effects of Career Mentoring Experience and Perceived Organizational Support on Employee Commitment and Intentions to Leave: A Study among Hotel Workers in Malaysia. *International Journal of Management*, *25*(4), 692-700.
- Chiavenato, I. (2002). *Construção de Talentos- Coaching & Mentoring: (3.ª ed.)*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Combs, N., Davey, B., & Gualano, G. (2002). FM Officer Retention. *Air Force Comptroller*, *36*(3).
- Dunham, R. B., Grube, J. A., & Castañeda, M. B. (1994). Organizational commitment: The utility of an integrative definition. *Journal of Applied Psychology*, *79*(3), 370-380. doi: 10.1037/0021-9010.79.3.370
- Dupré E., & Day A. (2007). The effects of supportive management and job quality on the turnover intentions and health of military personnel. *Human Resource Management*, *46*(2), 185-201. doi: 10.1002/hrm.20156
- Duque, J. (2020). *A influência da motivação para o serviço militar no comprometimento organizacional: O efeito moderador do vínculo contratual dos militares da Força Aérea portuguesa* (Dissertação de Mestrado em Políticas de Desenvolvimento de Recursos Humanos). Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas [ISCSP], Lisboa.
- Eisenberger, R., Aselage, J., Sucharski, I. L., & Jones, J. R. (2004). Perceived organizational support. In J. Coyle-Shapiro, L. Shore, & S. Taylor, & L. Tetrick (Eds.), *The employment relationship: Examining psychological and contextual perspectives* (pp. 206-225). New York: Oxford University Press.
- Eisenberger, R., Fasolo, & Davis-LaMastro (1990). Perceived organizational support and employee diligence, commitment, and innovation. *Journal of Applied Psychology*, *75*(1), 51-59. doi: 10.1037/0021-9010.75.1.51
- Eisenberger, R., Huntington, R., Hutchison, S., & Sowa, D. (1986). Perceived organizational support. *Journal of Applied Psychology*, *71*, 500-507. doi: 10.1037/0021-9010.71.3.500
- Eisenberger, R., Stinglhamber, F., Vandenberghe, C., Sucharski, I., & Rhoades, L. (2002). Perceived supervisor support: contributions to perceived organizational support and employee retention. *Journal of Applied Psychology*, *87*, 565-573. doi: 10.1037/0021-9010.87.3.565
- 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 Universidade de Lisboa [FPUL], Lisboa.
- Foong-Ming, T. (2008). Linking career development practices to turnover intention : the mediator of perceived organizational support. *Journal of Business and Public Affairs*, *2*(1), 1-20.

- Gade, P. A. (2003). Organizational Commitment in the Military: An Overview. *Military Psychology, 15*(3), 163-166.
- Gleiman, A., & Gleiman, J. K. (2020). *Mentoring in the Military. New Directions for Adult Continuing Education*. Wiley Online Library, 59-69, 167-168. doi: 10.1002/ace.20398
- Griffeth, R. W., Hom, P. W., & Gaertner, S. (2000). A meta-analysis of antecedents and correlates of employee turnover: Update, moderator tests, and research implications for the next millennium. *Journal of Management, 26*(3), 463-488. doi: 10.1177/014920630002600305
- Hattingh, M., Coetzee, M., & Schreuder, D. (2005). Implementing and sustaining mentoring programmes: A review of the application of best practices in the South African organisational context. *SA Journal of Human Resource Management, 3*(3), 40-48. doi: 10.4102/sajhrm.v3i3.73
- Hayes, A. (2018). *Introduction to Mediation, Moderation, and Conditional Process Analysis: A Regression Based Approach*. Guilford Press.
- Hegstad, C. D. (1999). Formal Mentoring as a Strategy for Human Resource Development: A Review of Research. *Human Resource Development Quarterly, 10*(4), 383-390. doi: 10.1002/hrdq.3920100408
- Hill, M., & Hill, A. (2002). *Investigação por questionário*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Holtom B., Mitchell T., Lee T., & Inderrieden E. (2005). Shocks as causes of turnover: what they are and how organizations can manage them. *Human Resource Management, 44*(3), 337-352. doi: 10.1002/hrm.20074
- Honório, C. (2009). *Perceção de apoio organizacional e empenhamento organizacional: Que relação? Estudo de uma amostra numa empresa do sector bancário* (Tese de Mestrado em Psicologia dos Recursos Humanos, do Trabalho e das Organizações). Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Lisboa [FPCEUL], Lisboa.
- Hornburg, H (2005) What I believe. *Air & Space Power Journal, 4*-16.
- Johnson, W. B. & Anderson, G. R. (2010) Formal Mentoring in the U.S. Military—Research Evidence, Lingering Questions, and Recommendations. *Naval War College Review, 63*(2).
- Kram, K. E., & Ragins, B. R. (2007). The Roots and Meaning of Mentoring. In: B. R. Ragins & K. E Kram, (Eds.), *The Handbook of Mentoring at Work: Theory, Research and Practice* (3-16). London: Sage.
- Lancaster, T. (2003). *Air force mentoring: developing leaders* (Paper submitted to the Air Command and Staff College). Alabama Air University, Maxwell Air Force Base.
- Lee, T. W., & Mitchell, T. R. (1994). An alternative approach: The unfolding model of voluntary employee turnover. *The Academy of Management Review, 19*(1), 51-89. doi: 10.5465/amr.1994.9410122008
- Lei n.º 174/99, de 21 de setembro (1999). *Aprova a Lei do Serviço Militar* (revogando a Lei n.º 30/87, de 7 de julho). Diário da República, Série I-A, 221, 6541-6550.
- Marôco, J. (2010). *Análise estatística com utilização do SPSS*. Lisboa: Edições Sílabo.

- Maertz, C. P., & Griffeth, R. W. (2004). Eight Motivational Forces and Voluntary Turnover: A Theoretical Synthesis with Implications for Research. *Journal of Management*. [online] Retrieved from <https://www.researchgate.net/publication/211390569> doi: 10.1016/j.jm.2004.04.001
- Magalhães, P., & Vaz-Pinto, R. (coord) (2020). Inquérito à população portuguesa sobre Defesa e Forças Armadas. Instituto da Defesa Nacional (IDN). Lisboa.
- Mathieu, J. E., & Zajac, D. M. (1990). A review and meta-analysis of the antecedents, correlates, and consequences of organizational commitment. *Psychological Bulletin*, 108(2), 171-194. doi: 10.1037/0033-2909.108.2.171
- Meyer, J. P., & Herscovitch, L. (2001). Commitment in the workplace: Toward a general model. *Human Resource Management Review*, 11(3), 299-326. doi: 10.1016/S1053-4822(00)00053-X
- Meyer, J. P., Irving, P.J., & Allen, N. J. (1998). Examination of the combined effects of work values and early work experiences on organizational commitment. *Journal of Organizational Behavior*, 19(1), 29-52. doi: 10.1002/(SICI)1099-1379(199801)19:1%3C29::AID-JOB818%3E3.0.CO;2-U
- Meyer, J. P., Kam, C., Goldenberg, I., & Bremner, N. L. (2013). Organizational Commitment in the Military: Application of a Profile Approach. *Military Psychology*, 25(4), 381-401. doi: 10.1037/mil0000007
- Meyer, J. P., Stanley, D., Hercovitch, L. & Topolnytsky, L. (2002). Affective, Continuance, and Normative Commitment to the Organization: A Meta-analysis of Antecedents, Correlates, and Consequences. *Journal of Vocational Behavior*, 61, 20-52. doi: 10.1006/jvbe.2001.1842
- Ministério da Defesa Nacional (2013). *Diretiva Ministerial para a reforma estrutural na Defesa Nacional e nas Forças Armadas*. Despacho n.º 7527-A/2013 do MDN, de 31 de maio.
- Ministério da Defesa Nacional (2015). Estatuto dos Militares das Forças Armadas (Decreto-Lei n.º 90/2015 de 29 de maio), Lisboa: Diário da República.
- 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*, 14(1), 115-133.
- North Atlantic Treaty Organization (2007). *Recruiting and Retention of Military Personal*. [Pdf] Retrieved from https://www.nato.int/issues/women_nato/Recruiting%20&%20Retention%20of%20Mil%20Personnel.pdf
- North Atlantic Treaty Organization (2012). Factors Affecting Attraction, Recruitment, and Retention of NATO Military Medical Professionals. Science and Technology Organization: *Technical Report TR-HFM-213*.
- Oliveira, J. P. O. B. (2009). *Relação entre intenção de turnover, qualidade de vida no trabalho e satisfação profissional: estudo exploratório numa das melhores empresas para trabalhar em Portugal*. Tese de Mestrado em Psicologia. Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Lisboa [FPCEUL], Lisboa.

- Park, J.H., Newman A., Zhang L., Wu C., & Hooke A. (2016) Mentoring functions and turnover intention: the mediating role of perceived organizational support, *The International Journal of Human Resource Management*, 27(11), 1173-1191. doi: 10.1080/09585192.2015.1062038
- Prevosto, P. (2001). The effect of "mentored" relationships on satisfaction and intent to stay of company-grade U. S. Army Reserve nurses. *Military Medicine*, 166(1), 21-26. doi: 10.1093/milmed/166.1.21
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2013, de 11 de abril (2013). *Aprova as linhas de orientação para a execução da reforma estrutural da defesa nacional e das Forças Armadas, designada por Reforma "Defesa 2020"*. Diário da República n.º 77, I Série, 2285-2289.
- Reynolds, G. (2019). What do people want from work? The simple question that can transform Unit engagement and retention. *Air & Space Power Journal*. Spring, 4-18.
- Rijo, F., Marreiros, J., Mairós, J., & Paquete, O. (2018). A retenção dos militares nas Forças Armadas. *Revista de Ciências Militares*, maio, VI (1), 333-356.
- Rhoades, L., & Eisenberger, R. (2002). Perceived organizational support: A review of the literature. *Journal of Applied Psychology*, 87(4), 698-714.
- Rhoades, L., Eisenberger, S., & Armeli, S. (2001). Affective commitment to the organization: The contribution of perceived organizational support. *Journal of Applied Psychology*, 86(5), 825-836. doi: 10.1037/0021-9010.86.5.825
- Rocha, J. (1999). *Gestão de Recursos Humanos*. 2.ª edição. Ed. Lisboa: Editorial Presença.
- Sarmiento, M. (2013). *Metodologia científica para a elaboração, escrita e apresentação de teses*. Lisboa: Universidade Lusíada.
- Shore, L. M., & Wayne, S. J. (1993). Commitment and employee behavior: Comparison of affective commitment and continuance commitment with perceived organizational support. *Journal of Applied Psychology*, 78(5), 774-780. doi: 10.1037/0021-9010.78.5.774
- Silva, R. D. N. (2013). *Apoio Organizacional das Unidades de Artilharia: Implicações para os níveis de empenhamento e satisfação*. (Tese de Mestrado em Ciências Militares). Academia Militar, Lisboa.
- Sturges, J., & Guest D. (2001) Don't leave me this way! A qualitative study of influences on the organisational commitment and turnover intentions of graduates early in their career, *British Journal of Guidance & Counselling* (29)4, 447-462. doi: 10.1080/03069880120085992
- Tett, R. P., & Meyer, J.P. (1993). Job Satisfaction, Organizational Commitment, Turnover Intention, and Turnover: path analyses based on meta-analytic findings. *Personal Psychology*, [online] Retrieved from https://www.academia.edu/12444642/job_satisfaction_organizational_commitment_turnover_intention_and_turnover_path_analyses_based_on_meta-analytic_findings doi: 10.1111/j.1744-6570.1993.tb00874.x

THE ROLE OF MENTORING IN THE RELATIONSHIP BETWEEN ORGANIZATIONAL COMMITMENT AND PERCEIVED ORGANIZATIONAL SUPPORT IN A SAMPLE OF MILITARY PHYSICIANS OF THE PORTUGUESE AIR FORCE, AND ITS EFFECT ON TURNOVER¹

O PAPEL DO MENTOR NA RELAÇÃO ENTRE O COMPROMETIMENTO E A PERCEÇÃO DE APOIO ORGANIZACIONAL NOS MÉDICOS MILITARES DA FORÇA AÉREA PORTUGUESA, E O SEU EFEITO SOBRE O TURNOVER

Maria Inês Monteiro Godinho de Matos Loureiro

Colonel, Medical Officer in the Portuguese Air Force
Master's degree in Business Administration from ISCTE - IUL
Auditor of the Flag Officer Course at the Military University Institute (IUM)
Rua de Pedrouços, 1449-027, Lisbon, Portugal
ines.g.matos@gmail.com

Cristina Paula de Almeida Fachada

Lieutenant-Colonel, Psychologist in the Portuguese Air Force
PhD in Psychology from the Faculty of Psychology, University of Lisbon
Researcher at the Research and Development Centre of the Military University Institute
Rua de Pedrouços, 1449-027, Lisbon, Portugal
fachada.cpa@ium.pt

Nuno Alberto Rodrigues Santos Loureiro

Colonel (Reserve), Aviation Maintenance Manager in the PoAF
Portuguese Air Force
Degree in Business Management from ISLA Lisbon
Deputy Director of the Air Force Training Directorate
Researcher at the IUM Research and Development Centre
Rua de Pedrouços, 1449-027, Lisbon, Portugal
nuno.a.loureiro@gmail.com

Abstract

The social, demographic, political and economic changes of the new millennium created a challenge for the Portuguese Armed Forces to manage its personnel. A drop in recruitment has been accompanied by a rise in turnover rates and a growing difficulty in retaining staff. Several NATO countries are facing the same problem, which is especially serious in the case

How to cite this article: Loureiro, M. I. M. G. M., Fachada, C. P. A. & Loureiro, N. A. R. S. (2023). The Role of Mentoring in the Relationship Between Organizational Commitment and Perceived Organizational Support in a Sample of Military Physicians of the Portuguese Air Force, and its Effect on Turnover. *Revista de Ciências Militares*, May, XI (1), 51-86. Retrieved from <https://www.ium.pt/publist/1>

¹ Article adapted from the Master's dissertation carried out for the Master's Degree in Business Management. The defence took place in December 2022 at ISCTE-IUL. The full version of the paper is available from Portugal's Open Access Scientific Repositories (RCAAP).

of highly trained and highly specialised military personnel such as the medical officers of the Air Force. When these officers voluntarily leave the organization, it represents an incalculable loss in terms of knowledge, expertise and qualifications, as well as in terms of readiness rates and / or costs. This study uses hypothetical deductive reasoning, a mixed research strategy and a case study research design to survey a sample of 60 military physicians from the Portuguese Air Force (88.3% of the universe). First, the study will assess the relationship between organizational commitment and perceived organizational support, as well as the influence of mentors on this relationship. The second part of the study addresses the effect of mentoring on turnover, which is, in turn, influenced by the above relationship (between organizational commitment and perceived organizational support). The findings revealed a predominance of the affective dimension of organizational commitment and low levels of perceived organizational support, and confirmed the relationship between perceived organizational support and organizational commitment. The data also suggests that mentoring influences the POS / OC relationship and helps reduce turnover of these high value assets. Therefore, the study proposes a model for a formal mentoring programme.

Keywords: Organizational Commitment; Perceived Organizational Support; Turnover; Mentoring Model / Program; Armed Forces; Military Physicians.

Resumo

As alterações sociais, demográficas, políticas e económicas do novo milénio, refletiram-se, entre outras consequências, na dificuldade em gerir os efetivos das Forças Armadas portuguesas, por diminuição do recrutamento, aumento do turnover e crescente dificuldade de retenção. Esta realidade, transversal a vários países NATO, torna-se especialmente grave num efetivo de militares altamente treinados e especializados, como são os oficiais médicos da Força Aérea, que, quando abandonam voluntariamente a organização, acarretam incalculáveis perdas, tanto ao nível do saber, especialização e qualificação, como ao nível das taxas de prontidão e/ou gastos financeiros. Esta investigação, ancorada num raciocínio hipotético-dedutivo, associado a uma estratégia de investigação mista e a um desenho de pesquisa de estudo de caso, teve por objetivo, com recurso a uma amostra de 60 médicos militares da Força Aérea portuguesa (88,3% do universo), primeiramente, avaliar a relação entre o comprometimento organizacional e a perceção de apoio organizacional e o papel do mentor nesta relação, e, num segundo momento, o papel da mentoria, associado à referida relação, sobre o turnover. Dos resultados, comprovou-se a predominância da dimensão afetiva do comprometimento organizacional, uma baixa perceção de apoio organizacional, e a existência de relação entre a perceção de apoio organizacional e o comprometimento organizacional, relação esta onde se verificou ser relevante a existência de um mentor. As evidências permitiram também concluir que a mentoria, associada à supradita relação, concorre para uma diminuição do turnover destes high value assets, e, neste âmbito, foi desenhado um modelo para um programa de mentoria formal.

Palavras-chave: *Comprometimento Organizacional; Percepção de Apoio Organizacional; Turnover; Modelo/Programa de Mentoria; Forças Armadas; Médicos Militares.*

1. Introduction

When Portugal abolished Mandatory Military Service in 2004, the paradigm of military recruitment changed, and the Armed Forces (AAFF) had to tackle new challenges to maintain its staff numbers (Law No. 174/99 of 21 September). The problem was worsened by the economic and financial crisis of 2008, which led to a decrease in the AAFF budget and staff numbers (Council of Ministers Resolution No. 26/2013 of 11 April; Ministry of National Defence [MDN], 2013). In addition to this, the AAFF's recruitment pool has decreased due to population ageing, and possibly, to the fact that today's youth has different social values from those of the organization (Rijo, Marreiros, Mairós, & Paquete, 2018).

In 2020, a survey of the Portuguese population (Magalhães & Vaz-Pinto, 2020) showed that the AAFF are well regarded by the public, and that they are seen as a factor that significantly contributes to the country's reputation on an international level. However, only 25% of respondents would recommend joining the AAFF to family or friends, and only if no other job opportunities were available. This suggests that they do not find a military career appealing.

A study conducted in several countries of the North Atlantic Treaty Organization (NATO) analysed the global problem of maintaining the numbers of AAFF personnel due to the drop in recruitment and the increase in turnover. The study identified generic (1) external causes related to the economic and social environment (e.g. a smaller recruitment pool due to population ageing, the distance between military culture and today's social values, the higher wages available in the private and even the public sector, and the obligations inherent to military service which make a career in the AAFF unappealing); (2) geographical causes related to the location of military units; and (3) internal causes directly related to the functioning of the AAFF (e.g. a promotion system based on seniority rather than merit, incompatibility between individual interests and the mission, and errors in the recruitment process) (NATO, 2007).

In Portugal, Rijo et al. (2018) found that the reasons for young people to join the military usually relate to vocation (e.g. patriotic motives, an interest in military life and in missions abroad), while the reasons that drive them to leave are low wages, lack of career advancement and recognition, and burnout.

These social, demographic, political and economic changes make it challenging to manage the available staff due to low recruitment rates and a growing difficulty in retaining highly trained and highly specialised personnel (Rijo et al., 2018), as is the case of military medical officers (Braga & Fachada, 2018; Branco, 2018).

From 2013 to 2016, 24 medical officers from the Navy and five from the Air Force (PoAF) filed for decommission from the Career Staff (CS) of the Armed Forces, and two other officers, one from the Army and one from the PoAF, requested a special leave to stand for election under article 95(j) of the Status of Armed Forces Personnel (MDN, 2015). That is, a total of 31 physicians left the AAFF (Branco, 2018). In 2017, a municipal election year, eight more

medical officers, five from the Navy, two from the Army and one from the PoAF, filed for decommission from the Career Staff (CS), and one medical officer from the Navy, two from the Army and seven from the PoAF requested a special leave to stand for election. That is, 18 highly specialised officers left the AAFP that year (Branco, 2018). Branco (2018) identified several reasons for what he describes as the “worryingly” high turnover of medical officers in the AAFP, the most relevant of which is the “lack of prospects” of military careers (the reason given by 79.2% of 24 respondents for leaving the organization). This high turnover of military physicians was also noted by Braga and Fachada (2018).

Several studies have shown that affective commitment is the main type of organizational commitment (OC) among military personnel (Afonso, 2010; Braga & Fachada, 2018; Casimiro, Nascimento, & Fachada, 2017; Duque, 2000; Fachada, 2015; Gade, 2003; Silva, 2013). Furthermore, as Braga e Fachada (2018, p.176) add, the reasons for the high voluntary turnover of military physicians in the AAFP, “relate less to the cost of leaving (compensation), [...] than to an affective (lack of) identification, a psychological (lack of) commitment to the organization”. These data are consistent with Meyer, Kam, Goldenberg, and Bremner (2013), whose study on Canadian military personnel found that affective commitment is the main type of OC associated with lower turnover rates.

Furthermore, higher affective OC is directly linked to lower turnover rates (Eisenberger, Huntington, Hutchison, & Sowa, 1986; Eisenberger, Fasolo, & Davis-LaMastro, 1990; Foong-Ming, 2008; Rhoades & Eisenberger, 2002) and OC (particularly affective commitment) is strongly and positively correlated with perceived organizational support (Eisenberger et al, 1986; Eisenberger et al., 1990; Rhoades & Eisenberger, 2002).

A high perceived organisational support (POS) is associated with people management practices that invest in the organization’s human capital and recognise employees’ contributions to the organization (Eisenberger, Aselage, Sucharski, & Jones, 2004; Rhodes & Eisenberger, 2002). Mentoring is one of these practices, as noted by Allen, Armstrong, Reid and Riemenschneider (2008) and Park, Newman, Zhang, Wu and Hooke (2016).

Mentoring has been used in military contexts, for example, in the relationship between knights and their squires and, later, between generals and their *aides de camp*, but it was not until 1985 that it was implemented as a formal practice. In the early 2000s, formal programmes were widely used in all branches of the American AAFP (Gleiman & Gleiman, 2020). During the last decade, many commanders of the US AAFP have defended mentoring as a practice that should be encouraged and implemented. These programmes should be of voluntary engagement, monitored by entities external to direct supervisors, based on outsourcing, target specific groups and use new technologies and modern forms of communication (Gleiman & Gleiman, 2020; Johnson & Anderson, 2010).

This study analyses the relationship between OC and POS in a sample of military physicians serving in the PoAF, and examines how mentors influence that relationship and their role in reducing turnover of these high value assets. The study is delimited to: PoAF military physicians on active duty (spatial delimitation); June 2022 (temporal delimitation); the influence of mentors on the relationship between POS, OC and turnover (content delimitation).

The following research objectives were identified in light of the study's goal and delimitations:

- Objective 1 – To assess the relationship between OC and POS among PoAF military physicians.
- Objective 2 – To assess how mentors influence the relationship between POS and OC among the PoAF's military physicians.
- Objective 3 – To analyse how mentoring, as a people management practice which has been shown to increase POS and OC, influences turnover of military physicians in the PoAF.

2. Theoretical and conceptual framework

2.1. Key concepts

2.1.1. Turnover

Turnover is the conscious and deliberate decision to leave due to dissatisfaction with one's organization, and turnover intentions are the conscious desire to seek alternative job opportunities in other organizations (Tett & Meyer, 1993).

Turnover negatively affects the organization because the position occupied by the employee who leaves must be filled by someone new. This represents losses for the organization, in terms of investment in training as well as in technical and organizational know how, which can be recovered, but not without a cost (Oliveira, 2009). In military organizations, these costs are especially steep in the case of highly differentiated and trained assets. On one hand, due to the considerable investment made in training and the time spent acquiring the specific expertise required to accomplish complex missions, as is the case of military operations. On the other hand, related to the new recruitment, selection and training process (a process that is both expensive and complex) that will have to be carried out to ensure that the mission is accomplished (Dupré & Day, 2007). To some degree, turnover can be useful to renew staff (Holtom, Mitchell, Lee, & Inderrieden, 2005), however, in military organizations, where the costs associated with staff loss / replacement are especially high, increasing retention should be one of the main items on the agenda to ensure that specialised and trained personnel are always available and at high readiness (Dupré & Day, 2007).

Some of the models that explain turnover address:

- The reasons that drive people to leave organizations, called content models, such as the one proposed by Maertz and Griffeth (2004), which identifies eight motivational forces – affective, contractual, constitutive, alternative, calculative, normative, behavioural and moral, all or some of which can be motives for an employee to leave a company;
- The processes / pathways that drive employees to leave an organization (called process models), such as Mobley's intermediate linkages model (1977, cited in Lee & Mitchell, 1994). In this model, job dissatisfaction triggers the idea of leaving in employees minds, and this, in turn, makes them think about searching for other job opportunities and calculate the costs of that change. This calculation inevitably leads to comparisons with the current job, and may elicit the intention to search for other work opportunities, followed by an active search for alternatives and an assessment of the acceptability of those options. This generates an

intention to leave the organization, and, ultimately, leads to turnover (Lee & Mitchell, 1994). These models describe a process that develops in stages, from job dissatisfaction to turnover, but not all stages of the process are necessary for an employee to make the decision to leave (Lee & Mitchell, 1994).

Griffeth and Hom (1995, cited in Oliveira, 2009) and Maertz and Griffeth (2004) argue that the type of model that would best describe the turnover process is a mixed model, in which the content model explains the “why” and the process model explains the “how”.

One of the strongest predictor of turnover is turnover intention (Griffeth, Hom & Gaertner, 2000; Oliveira, 2009; Tett & Meyer, 1993). Huffman et al. (2005, cited in Dupré & Day, 2007) found that for US Army personnel, the intention to leave is strongly linked to turnover rates. Other factors, such as job satisfaction, organizational commitment, actively searching for a new job and quality of life at work are also important predictors of turnover (Griffeth et al., 2000; Holtom et al., 2005; Oliveira, 2009; Tett & Meyer, 1993).

2.1.2 Organizational commitment

OC is a psychological state that describes the relationship between employees and the organization where they work (Allen & Meyer, 1990) and directly influences their decision to remain or leave. Specifically, when the relationship that binds employees to their organization is strong, they are less likely to want to leave, and turnover intentions decrease (Allen & Meyer, 1996).

In the 1970s, the first studies on OC attempted to identify factors that could justify the strength of the employee / organization relationship. This topic is still highly relevant for research in organizational psychology and social sciences (Mowday, 1999, cited in Honório, 2009). Studies on commitment have generally followed two main approaches (Afonso, 2010; Honório, 2009): the behavioural approach, in which OC relates to a behaviour and is dependent on situational factors (Swales, 2000), and the attitudinal approach, in which commitment is related to employee attitudes and the psychological and affective bond between employees and the organization (Allen & Meyer, 1990).

The first attitudinal models were one-dimensional and only addressed the affective component (Allen & Meyer, 1990). These were followed by multidimensional models, including the Three-Component Model of Organizational Commitment by Allen and Meyer (1991), which has been widely studied, accepted and validated (Afonso, 2010; Honório, 2009). According to this model, OC is individual and has three dimensions: affective, continuance and normative – which may be more or less intense depending on the moment when the link / bond between an employee and the organization is assessed, because it is based on that person’s experiences / background (Allen & Meyer, 1991).

Specifically, OC has the following dimensions or components (Allen & Meyer, 1993, 1996; Braga & Fachada, 2018; Fachada, 2015):

- Affective (AOC), in which employees remain in the organization because they want to stay (*want to*), because they share the organization’s values and mission and / or because of their involvement with the organization;

- Continuance (COC), in which employees remain in the organisation because they need to maintain that link (*need to*), as the costs of leaving the organization would be too high;
- Normative (NOC), in which employees remain out of sense of duty or moral debt to the organization (*ought to*), which “makes it impossible” for them to leave.

The components of OC are independent, but some of their aspects are related (Allen & Meyer, 1996), especially in the affective and normative dimensions (Meyer, Stanley, Hercovitch, & Topolnysky, 2002).

To operationalise the model, Allen and Meyer (1990) developed and validated an instrument to assess OC, which consists of three scales that correspond to the three components. Despite being globally accepted and widely validated, there is some criticism of the three dimension model, specifically regarding the possibility of subdividing the continuance component into two sub dimensions (Dunham, Grube, & Castanheda, 1994); the fact that the normative component is not very prominent in individual-centred societies / cultures (Mayer & Schoorman, 1998, cited in Honório, 2009); and the difficulty in distinguishing the AOC and CON scales (Dunham et al., 1994).

The following determinants / antecedents of OC were identified:

- Affective commitment – the individual variables are employee age, education and perceived competence (Mathieu & Zajac, 1990); and professional variables are work experiences, workplace socialisation, job satisfaction, seniority in the organization, organizational culture and climate, work-life balance (Allen & Meyer, 1990; Meyer, Irving, & Allen, 1998; Struges & Guest, 2001) and POS (Eisenberger et al., 1990);
- Continuance commitment – among others, gender, marital status, seniority, qualifications (Mathieu & Zajac, 1990; Mayer & Schorrman, 1998), the employee’s perception of the personal investment they have already made in the organization versus the job opportunities available to them (Allen & Meyer, 1990; Meyer et al., 2002);
- Normative commitment (the least studied) – organizational identification, loyalty and duty (Wiener, 1982 cited in Honório, 2009), socialisation in the organization and the perception of organizational fairness (Dunham et al., 1994 and Rego & Souto, 2004, cited in Honório, 2009).

Some of the consequences of OC are turnover rate, absenteeism, performance, family stress index, creativity and innovation, as well as organizational citizenship behaviours (Allen & Meyer, 1990, 1996; Mathieu & Zajac, 1990; Meyer, & Herscovitch, 2001).

According to Allen and Meyer (1996), AOC is strongly and positively associated with organizational behaviours that are considered desirable, whereas NOC has a weaker positive relationship with desirable organizational behaviours and COC, as a rule, tends to have a neutral or negative relationship with employee attitudes towards the organization. Ferreira (2005, cited in Silva, 2013) argues that NOC is more likely to develop in cultures that regard loyalty as a virtue and in which a sense of obligation is valued. Furthermore, Eisenberger et al. (1986), Eisenberger et al. (1990), Foong-Ming (2008), Rhoades, Eisenberger, and Armeli (2001), and Rhoades and Eisenberger (2002) found that higher AOC is directly and negatively related to turnover.

2.1.3 Perceived organizational support

In the Organizational Support Theory, Perceived Organizational Support describes employees' general perception or belief about the degree to which the organization values their contributions and cares about their well-being (Eisenberger et al., 1986; Eisenberger et al., 1990; Rhoades & Eisenberger, 2002). According to this theory, workers rely on their beliefs about the organization, as if personifying it, to determine the likelihood that their efforts will be rewarded and / or that their need for recognition, approval and appreciation will be met (Eisenberger et al., 1986). These beliefs are based on employees' personal experiences, their experiences with the organization's policies and procedures, and their interactions with the various actors in the organization (Eisenberger et al., 1986; Eisenberger et al., 2004; Rhoades & Eisenberger, 2002). POS can be measured using the Survey of Perceived Organizational Support (SPOS) scale developed and validated by Eisenberger et al. (1986).

Roades and Eisenberger (2002) and Eisenberger et al. (2004) found that the determinants / antecedents of POS can be grouped into three categories: fairness or equity in the organization's treatment of employees; employee perceptions of support from management; and staff management policies / practices (e.g. regarding job security, training, rewards, promotions and working conditions). It is worth noting that mentoring as a people management practice has been shown to have a positive relationship with POS (Allen et al., 2008; Park et al., 2016). However, people management practices only increase employees POS if employees perceive them as being implemented on the organization's initiative, rather than imposed by regulations or driven by motivations related to market games (Eisenberger et al., 1986).

The consequences of higher levels of POS include a greater sense of obligation to help the organization achieve its goals, higher levels of commitment and improved work performance, a greater desire to remain in the organization, and a decrease in absenteeism and turnover (Eisenberger et al, 1986; Foong-Ming, 2008; Rhoades & Eisenberger, 2002), in addition to lower levels of stress, burnout, fatigue, anxiety, irritability at work and non compliance with working hours (Honório, 2009).

Therefore, when employees have positive levels of POS, they tend to display more desirable workplace behaviours, including higher OC, with the positive consequences listed above (Rhoades & Eisenberger, 2002).

2.1.4 Relationship between Organizational Commitment, Perceived Organizational Support and Turnover

According to Rhoades, Eisenberger and Armeli (2001), there is a direct and proportional relationship between the affective dimension of OC and POS. While this correlation has been described by several authors, including Eisenberger et al. (1990) and Shore and Wayne (1993), the way in which this cause and effect relationship influences turnover was only confirmed in 2001 (Rhoades & Eisenberger, 2002), in studies by Rhoades et al. (2001), which were later confirmed by Eisenberger, Stinglhamber, Vandenberghe, Sucharski and Rhoades (2002) and by Park, Newman, Zhang, Wu and Hooke (2016). These studies found that there is a negative relationship between POS and turnover, and that it is mediated by AOC.

With regard to the continuance component, some studies have identified a positive association between this type of commitment and POS (Eisenberger et al., 1990; Honório, 2009), while others, such as Shore and Wayne (1993), did not find a significant relationship between these variables.

Finally, the few studies that examine the relationship between NOC and POS have found a positive correlation (Chew & Wong, 2008; Honório, 2009).

2.1.5 Mentoring

A mentor's goal is to protect and guide mentees, helping them develop their expertise and gain self-reliance in their future careers (Chiavenato, 2002), but also, in a more generalized way, to contribute to their personal development (Kram & Ragins, 2007).

A mentor is someone with experience who helps mentees discover and define their own development needs by setting goals, encouraging independent learning, allowing them to describe their problems and helping them to clarify, reflect and challenge on them (Kram & Ragins, 2007). Mentors also help mentees reflecting on their beliefs, feelings, thoughts and behaviours, allowing them to approach those from different angles, as well as encouraging them to explore opportunities and examining and solving problems autonomously (Kram & Ragins, 2007).

Mentoring can be done in an informal way, on a daily basis, at-work and off-work relationships between mentor and mentees, or formally, when the organization implements and manages the process, both to accomplish organizational goals and to meet employee's development needs (Hegstad, 1999). In the latter case, mentoring programmes can either be voluntary or mandatory, their progress can be supervised by the organization or outsourced, they can target a specific group within the organization or a wider audience, and they can be carried out by using digital means of communication (Gleiman & Gleiman, 2020).

The implementation of formal mentoring programmes has numerous benefits for mentees, mentors and the organization. For Hattingh, Coetzee and Schreuder (2005), these benefits include: stabilising and strengthening the organizational culture; maintaining high standards of work performance; improving horizontal and vertical communication; increasing organizational productivity; and increasing employee motivation and retention. Hegstad (1999) argues that these programmes provide benefits to organizations in several areas, including motivation, performance, commitment and employee retention, and through processes such as on-the-job training, leadership development and talent identification. Formal mentoring programmes are beneficial for employees because they support their psychosocial development and career advancement (Hegstad, 1999).

The United States Air Force (USAF) has used a formal mentoring programme as a people management strategy for more than 20 years (Lancaster, 2003). This programme was implemented to help the organization cope with the challenges of the new millennium – on one hand, the drop in recruitment and the need to cut costs by reducing the number of staff, and, on the other, the increasing number of operations – by improving retention and reducing turnover, in order to maintain, or even increase, the number and level of complexity

of operations (Budd, 2007). The USAF mentoring programme represents a paradigm shift in how the organization regards its military staff, which aims to make it more people-centred, in order to remain current and adjust to the changes in mindsets, and cope with the growing difficulties in recruiting and retaining people (Hornburg, 2005; Reynolds, 2019). Not many studies have been published on whether these programmes have effectively increased retention in the USAF, but one study on military administration and another on military health personnel found that one of the measures that had a significant impact in reducing staff turnover was the development of a formal mentoring programme (Combs, Davey, & Gualano, 2002; Prevosto, 2001).

2.2. Research hypotheses and research model

To help guide the study, the following five hypotheses (H1a, H1b and H1c; H2; H3) were formulated based on the literature review presented above.

There is a strong positive relationship between POS and OC, especially in the case of the affective type of commitment (Eisenberger et al., 1986; Eisenberger et al., 1990; Rhoades, Eisenberger, & Armeli, 2001; Rhoades & Eisenberger, 2002; Shore & Wayne, 1993). Therefore, it can be deduced that:

– H1a – There is a direct and positive correlation between AOC and POS among PoAF military physicians.

According to Chew and Wong (2008) and Honório (2009), there is a direct and positive relationship between NOC and POS (Chew & Wong, 2008; Honório, 2009). Therefore, it can be deduced that:

– H1b – There is a direct and positive relationship between NOC and POS among PoAF military physicians.

With regard to COC and POS, some studies that have found a positive relationship between these two variables (Eisenberger et al., 1990; Honório, 2009). Therefore:

– H1c – There is a direct and positive relationship between COC and POS among PoAF military physicians.

These first three hypotheses refer to the first research question.

Furthermore, certain people management practices increase POS, including how much the organization invests in its human capital and thus shows that it recognises the contributions of its employees (Eisenberger et al., 2004; Rhodes & Eisenberger, 2002). One of these practices, mentoring, has a positive effect on POS (Allen et al. 2008; Park et al. 2016) and commitment (Hegstad, 1999). The next hypothesis refers to the second research question:

– H2 – The existence of a mentor is positively associated with the relationship between POS and OC among PoAF military physicians.

Eisenberger et al. (2002) and Park et al. (2016) also found a negative relationship between POS and turnover, mediated by AOC, and confirmed that mentoring as a practice has positive effects on POS (Allen et al., 2008; Park et al., 2016) and commitment (Hegstad, 1999), and a negative impact on turnover (Combs et al., 2002; Prevosto, 2001). Therefore, it can be deduced that:

– H3 – Mentoring, as a people management practice that increases POS and OC, is associated with lower turnover of military physicians in the PoAF.

Figure 1 shows the proposed research model.

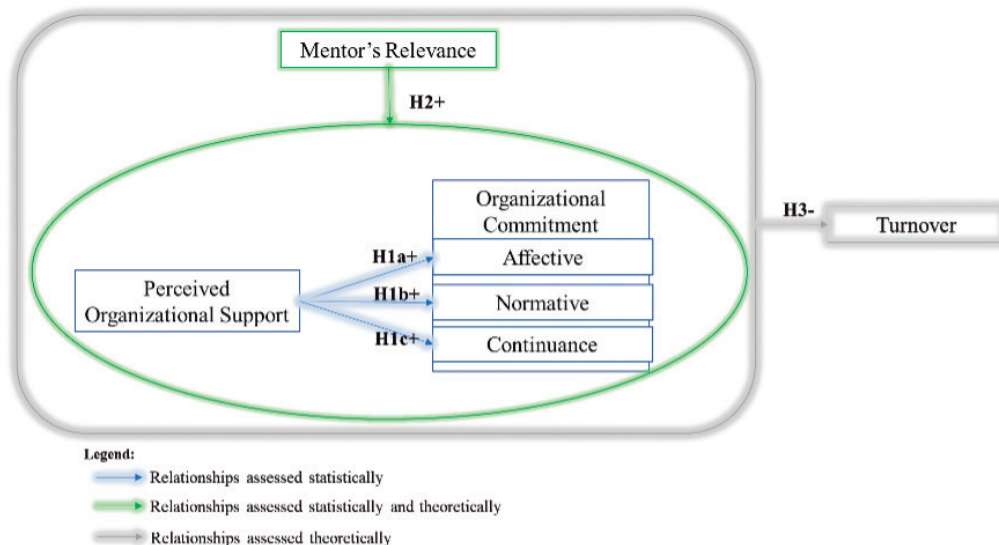


Figure 1 – Proposed research model

3. Methodology and method

3.1. Methodology

The study used a mixed research strategy, hypothetical-deductive reasoning and a case study research design. In the first phase of the study, a quantitative strategy was used which relied on questionnaires to assess OC, POS and the mentor's relevance. In the second phase, a qualitative strategy was used to investigate if mentoring, as a people management practice that increases POS and OC, reduces military physician turnover in the PoAF.

3.2. Method

3.2.1. Participants and procedure

Participants (Table 1). The universe of respondents included all PoAF military physicians on active duty and in the active duty reserves as of 1 June 2022 (N=68), and the non probabilistic convenience sample (Sarmiento, 2013) was 88.3% of N (n=60), which represents a degree of confidence of 95% and a margin of error of less than 5%.

Table 1 – Descriptive analysis of the universe and sample

		Universe	% de N	Amostra (n=60)	% de n
Age	up to 30 years old	10	14,7%	9	15,0%
	31 to 40 years old	28	41,1%	23	38,3%
	41 to 50 years old	22	32,4%	22	36,7%
	over 51 years old	8	11,8%	6	10,0%
Gender	Feminine	37	54,4%	32	53,3%
	Masculine	31	45,6%	28	46,7%
Rank	Junior officer (CAP, TEN, ALF)	30	44,1%	24	40,0%
	Flag officer or senior officer (MGEN, BGEN, COR, TCOR, MAJ)	38	55,9%	36	60,0%
Job location	Civilian hospitals (applicable to Residents)	16	23,5%	12	20,0%
	Air Force Units/Departments/ Services	30	44,1%	29	48,3%
	Units outside the Branch (Armed Forces Hospital, UEFISM, DIRSAM, IASFA)	22	32,4%	19	31,7%

Procedure. An email was sent to the potential respondents with a link to the questionnaire, which was available between 18 September and 1 October 2022, accompanied by a brief text describing the context and goal of the study, and an assurance that all answers would be anonymous and confidential.

3.2.2 Data collection instrument

A questionnaire survey was prepared, organized into four sections: the first part collected the sociodemographic and professional data that was used to characterise the sample. The second part collected data on POS. The third part served to determine the respondents type of commitment to the organization. The fourth part asked the military physicians of the PoAF how they would feel about the creation of a mentoring programme, and how that programme should be set up.

A pre-test of the questionnaire was delivered to a small group of respondents, corresponding to 7% of the surveyed population (n=5/68), and some minor adjustments were made to adapt the instrument to the targeted universe.

POS assessment. Eisenberger's SPOS (1986), adapted to the Portuguese context by Honório (2009), and validated for a population of Portuguese military personnel by Afonso (2010), was used to assess POS. It was titled *Questionário sobre a PAO* [Questionnaire on POS] and consisted of 36 items scored on a Likert scale, from Strongly disagree (1) to Strongly agree (7). After the pre-test was delivered, three items (2, 30 and 34) were removed, as they referred to aspects related to remuneration or employment contract that were not applicable to the survey universe, and the wording of four items (10, 19, 28 and 32) was slightly altered to improve clarity / applicability (care was taken to ensure that the meaning of the statements was not changed). The items were changed to the following wording: 10_ "The organization is

willing to make an effort to support me so I can perform my role to the best of my abilities”; 19_ “If my position was temporarily suspended, the organization would prefer to replace me rather than reassign me”; 28_ “The organization cares more about goals / indicators than about me”; and 32_ “The organization does not reward me as I deserve”.

OC assessment. OC was assessed using the Portuguese version of Allen and Meyer’s (1990) OC Scale by Nascimento, Lopes, and Salgueiro (2008), which Braga and Fachada (2018) adapted to the military medical reality. The scale consists of 18 items, answered on a Likert scale, from Strongly disagree (1) to Strongly agree (7). The first six items assess AOC, the second group of six items assess NOC, and the last six assess COC.

Assessment of mentor’s relevance (for PoAF military physicians). A questionnaire was prepared specifically for this study, based on the benefits and types of mentoring proposed in previous studies on the topic (Gleiman & Gleiman, 2020; Hattingh et al., 2005; Hegstad, 1999; Kram & Ragins, 2007). After the pre-test was delivered, minor adjustments were made to improve clarity. The questionnaire is divided into 3 parts: the first part contains 12 items answered on a Likert scale from Strongly disagree (1) to Strongly agree (5). This section assesses the relevance / importance of mentors for organizations and employees, in the opinion of the universe of respondents. This scale was titled *mentor’s relevance*. The second part consists of two questions. The first (the 13th item) contains 9 items and asks respondents if they would find a formal mentoring programme useful. The second (the 14th item) contains 8 items and asks respondents to describe the ideal characteristics of the mentors that would participate in this formal mentoring programme. Both questions are answered on a Likert scale from Not useful (1) to Very useful (5). The third is an open ended, non-compulsory question (the 15th item) where respondents can add comments and / or suggestions regarding the creation of a formal mentoring programme for the medical officers of the PoAF.

3.2.3 Data analysis techniques

Descriptive, correlation and inductive statistical analyses were performed using the *Statistical Package for Social Sciences* (SPSS version 28). A content analysis, based on the identification of emerging categories as described in Fachada (2015), was performed on the answers to the 15th question on the third part of the questionnaire.

4. Data analysis and discussion of findings

4.1. Reliability analysis and factor analysis of the POS, OC and *Mentor’s relevance* scales

Reliability. The reliability (internal consistency) of the POS, OC and *Mentor’s Relevance* scales was assessed using Cronbach’s alpha coefficient, according to the classification proposed by Hill and Hill (2002).²

² Hill and Hill (2002, p.149) consider the coefficient: unacceptable, if <0.6; poor, if [0.6, 0.7]; reasonable, if [0.7, 0.8]; good, if [0.8, 0.9]; and excellent, if ≥ 0.9 .

A Cronbach's alpha of 0.95 was obtained for the POS scale (Table 2), which is considered excellent (Hill & Hill, 2022), and is consistent with the coefficients obtained by Honório (2009) ($\alpha=0.96$), Afonso (2010) ($\alpha=0.94$), and Eisenberger et al. (1986) in their original version of the scale ($\alpha=0.97$).

Table 2 – Internal consistency of the POS, OC and relevance of mentors scales

Scale	No. of items	Cronbach's Alpha
Perceived Organizational Support	33	0,95
Organizational Commitment – Global	18	0,87
Affective Commitment	6	0,90
Continuance Commitment	6	0,73
Normative Commitment	6	0,69*
Mentor's relevance	12	0,95

* 0.71 if item 3.18 is removed³

A Cronbach's alpha of 0.87 was obtained for the OC scale (Table 2), which is considered good by Hill and Hill (2002), and is in line with the results obtained by Braga and Fachada (2018) in a survey of a population of Portuguese military physicians ($\alpha=0.86$). The affective, continuance and normative commitment subscales obtained Cronbach's alpha values of 0.90, 0.73 and 0.69 (from excellent to poor, respectively), and were generally consistent with the original study by Allen and Meyer (1990), in which these values were 0.87, 0.75 and 0.79.

The *mentor's relevance* scale had a Cronbach's alpha of 0.95 (Table 2), considered excellent by Hill and Hill (2002).

Exploratory factor analysis (EFA). Two EFAs were performed on the POS scale, using the principal components method with *varimax* rotation. In the first analysis, the number of factors was not limited and 8 factors (8F) were extracted, which explained 73.77% of the total variance. In the second, the number of factors was restricted to 1 (1F; as in the original model), which explained 39.68% of the total variance, but obtained a Cronbach's alpha of 0.95, validated by a KMO of 0.759, which is considered average by Marôco (2010)⁴, and a Bartlett's Test of Sphericity with a significant Chi-square ($X^2 = 1418.68$, $p < 0.0001$). In light of these data, and of the fact that this was the model adopted in the Portuguese validation study (Honório, 2009), it was decided that the original scale validated for the Portuguese context would be used in this study, with the adjustments mentioned in the previous chapter.

Two EFAs were also performed on the OC scale, using the principal components method with *varimax* rotation. The first analysis did not restrict the number of factors, and 5 factors

³ If item 3.18 – *One of the few serious consequences of leaving the organization would be the lack of other job opportunities* – was removed from the NOC subscale, its reliability (Cronbach's alpha) would increase to 0.71, which Hill and Hill (2002) consider reasonable. However, it was decided that none of the items would be removed in the data analysis, and that the original scale would be used, as the "n" of the sample was lower than the "n" in the original.

⁴ Marôco (2010, p.368) – a KMO is excellent if]0.9 to 1.0]; good if]0.8 to 0.9]; average if]0.7 to 0.8]; mediocre if]0.6 to 0.7]; poor, but still acceptable, if]0.5 to 0.6]; and unacceptable if ≤ 0.5 .

(5F) emerged, which explained 73.79% of the total variance. The second restricted the factors to 3 (3F; according to the original model), which explained 58.99% of the total variance, and obtained a Cronbach's alpha of 0.87, validated by a KMO of 0.759, considered average by Marôco (2010), and a Bartlett's Test of Sphericity with a significant Chi-square ($X^2 = 616.73$, $p < 0.0001$). Therefore, as the three-factor model was the one used in the study validated for Portugal (Nascimento, 2008) and for the population of Portuguese military physicians (Braga & Fachada, 2018), this was the model chosen for this study.

An exploratory factor analysis was performed on the *mentor's relevance* scale, using the principal components method with *varimax* rotation, in which the number of factors was not limited and 1 factor (1F) was obtained, which explained 67.23% of the total variance. The scale was validated by a KMO 0.910, considered excellent by Marôco (2010), and a Bartlett's Test of Sphericity with a significant Chi-square ($X^2 = 651.454$ $p < 0.0001$).

4.2. Perceived organizational support among military physicians in the Air Force

Table 3 contains the mean values in terms of: age – the highest mean age (above the mean) is over 51 years of age (M=4.394;SD=0.466) and the lowest ages (below the mean) are in the range from [31, 40] (M=3.198;SD=0.847); gender – the most represented gender (above the mean) is female (M=3.694;SD=1.022); the most represented rank (above the mean) is Flag officer and Senior Officers (M=3.709; SD=1.008); the most represented place of work (above the mean) is in the PoAF's Units/Departments/Services (U/D/S) (M=3.780; SD=1.070) and the least represented (below the mean) are civilian hospitals (M=3.187; SD=0.649).

Table 3 – Descriptive analysis of POS

	n	M	SD
Total	60	3,5379	0,95517
Age			
up to 30 years old	9	3,4141	1,02852
31 to 40 years old	23	3,1976	0,84710
41 to 50 years old	22	3,7107	0,99140
over 51 years old	6	4,3939	0,46552
Gender			
Feminine	32	3,6941	1,02249
Masculine	28	3,3593	0,85514
Rank			
Flag officer or Senior officer (MGEN, BGEN, COR, TCOR, MAJ)	36	3,7088	1,00752
Junior officer (CAP, TEN, ALF)	24	3,2816	0,82547
Job location			
Civilian hospitals (applicable to Residents)	12	3,1869	0,64926
Air Force Units/Departments/Services	29	3,7795	1,07015
Units outside the Branch (Armed Forces Hospital, UEFISM, DIRSAM, IASFA)	19	3,3907	0,86739

Statistically significant differences between mean values were only found between the POS mean values when analysed in relation to the age category ($t_{[31,40];>51}=-23.65$; <0.01), ($t_{<30;>51}=-20.89$; <0.05) and ($t_{[41,50];>51}=-15.82$; <0.05) – the group of PoAF military physicians over 51 years of age obtained a significantly higher value ($M=4.394$) than the scores of the younger participants (Table 4).

Table 4 – Test of POS mean differences

Null hypothesis	Test	Sig.a,b	Decision
The POS scale distribution is the same in the Age categories.	<i>Kruskal-Wallis</i>	0,025	Reject null hypothesis.
The POS Scale distribution is the same in the Gender categories.	<i>Mann-Whitney U</i>	0,324	Retain null hypothesis.
The POS Scale distribution is the same in the Rank categories	<i>Mann-Whitney U</i>	0,068	Retain null hypothesis.
The POS Scale distribution is the same in the Job location categories.	<i>Kruskal-Wallis</i>	0,220	Retain null hypothesis.

a. The level of significance is 0.050.

b. Asymptotic significance is displayed.

Non-parametric *Kruskal-Wallis* and *Mann-Whitney U* tests were used because the POS scale is ordinal (Marôco, 2014, p.230).

In this sample, the results of the POS scale were generally lower than the midpoint ($M=3.54$; $SD=0.96$). The POS levels of PoAF physicians were lower than those found by Afonso (2010), in another survey of military personnel ($M=3.98$; $SD=0.40$), and by Honório (2009) in the validation study of the Portuguese version of the scale ($M=4.27$; $SD=0.95$). Therefore, the respondents in this sample have lower POS levels than the respondents in the previous studies.

Statistically significant mean differences were only found between the group of physicians over 51 years of age and the other participants, with the former obtaining higher values ($M=4.394$; $SD=0.466$), which (naturally) fall above the midpoint.

4.3. Organizational commitment among military physicians in the Air Force

Table 5 shows that the affective subscale obtained the highest mean values in OC ($M=4.992$; $SD=1.302$) (above the midpoint), followed by the normative subscale ($M=4.014$; $SD=1.424$) and by the full scale ($M=3.973$; $SD=0.970$). The continuance subscale of O⁵C has the lowest mean of the sample ($M=2.983$; $SD=1.078$), with a score below the midpoint.

⁵ As this Likert scale ranges from 1 to 7, the considered midpoint of the scale is 4.

Table 5 – OC scale means

		OC	AOC	NOC	COC
Total	n	60	60	60	60
	M	3,9731	4,9222	4,0139	2,9833
	SD	0,97029	1,30206	1,42360	1,07825
Age		OC	AOC	NOC	COC
up to 30 years old	n	9	9	9	9
	M	4,3148	5,2963	4,0370	3,6111
	SD	0,55347	0,72062	1,02326	0,56519
31 to 40 years old	n	23	23	23	23
	M	3,9348	4,8406	3,8913	3,0725
	SD	1,13653	1,52875	1,55181	1,28592
41 to 50 years old	n	22	22	22	22
	M	3,8232	4,7879	3,9318	2,7500
	SD	1,00610	1,33550	1,51593	1,03861
over 51 years old	n	6	6	6	6
	M	4,1574	5,1667	4,7500	2,5556
	SD	0,57243	0,98319	1,11430	0,44305
Gender		OC	AOC	NOC	COC
Feminine	n	32	32	32	32
	M	4,0313	5,0312	4,0990	2,9635
	SD	0,90399	1,19395	1,40075	0,93588
Masculine	n	28	28	28	28
	M	3,9067	4,7976	3,9167	3,0060
	SD	1,05377	1,42751	1,46881	1,23851
Rank		OC	AOC	NOC	COC
Flag officer or Senior officer (MGEN, BGEN, COR, TCOR, MAJ)	n	36	36	36	36
	M	3,8657	4,8519	4,0648	2,6806
	SD	0,93674	1,33558	1,39288	0,93297
Junior officer (CAP, TEN, ALF)	n	24	24	24	24
	M	4,1343	5,0278	3,9375	3,4375
	SD	1,01715	1,27088	1,49541	1,13976
Job location		OC	AOC	NOC	COC
Civilian hospitals (applicable to Residents)	n	12	12	12	12
	M	4,3148	5,0972	4,1389	3,7083
	SD	0,65706	1,33987	1,22646	0,93508
Air Force Units/Departments/ Services	n	29	29	29	29
	M	3,9061	4,9885	4,0402	2,6897
	SD	1,15213	1,34661	1,67240	1,11156
Units outside the Branch (Armed Forces Hospital, UEFISM, DIRSAM, IASFA)	n	19	19	19	19
	M	3,8596	4,7105	3,8947	2,9737
	SD	0,81152	1,25073	1,16031	0,93006

Table 5 also includes the mean values of OC in the global scale by:

- Age: the highest mean values were obtained by physicians under 30 years of age (M=4.315; SD=0.553) and the lowest, in the [41,50] age range (M=3.823; SD=1.006);
- Gender: female respondents have the highest mean values (M=4.031; SD=0.904);
- Rank: junior officers have the highest mean values (M=4.134; SD=1.017);
- Place of work: physicians still working in civil hospitals have the highest commitment mean values (M=4.315; SD=0.657) and physicians assigned to Units outside their branch (M=3.860; SD=0.812) have the lowest.

The affective component of commitment obtained the following mean values (Table 5):

- Age: the highest mean values were found in the group under 30 years of age (M= 5.296; SD=0.721) and the lowest, in the age range from [41,50] (M=4.788; SD=1.335);
- Gender: female respondents have the highest mean values (M=5.031; SD=1.194);
- Rank: junior officers have the highest mean values (M=5.028; SD=1.271);
- Place of work: physicians working in civilian hospitals obtained the highest mean values (M=5.097; SD=1.340) and the lowest mean values (M=4.711; SD=1.251) were found in physicians working outside their branch.

The mean values found in the normative commitment subscale (Table 6) were:

- Age: the subgroup over 51 years of age obtained the highest mean values (M=4.750; SD=1.114) and the lowest were found in the range from [31,40] (M=3.891; SD=1.552);
- Gender: female respondents have the highest mean values (M=4.099; SD=1.401);
- Rank : higher rank respondents have highest mean values (M=4.065; SD=1.393);
- Place of work: the highest mean values were found in physicians working in civilian hospitals (M=4.139; SD=1.226) and the lowest, in physicians assigned to Units outside their branch (M=3.895; SD=1.160).

The COC obtained the following mean values:

- Age: the younger officers group obtained the highest mean values (M=3.611; SD=0.565) and the older officers have the lowest (M=2.556; SD=0.443);
- Gender: male respondents have higher mean values (M=3.006; SD=1.239);
- Rank: the junior officers group has higher mean values (M=3.437; SD=1.140);
- Place of work: physicians still serving in civilian hospitals obtained the highest mean values (M=3.708; SD=0.935) and the lower mean values were found in physicians assigned to PoAF units, departments or services (M=2.690; SD=1.112).

Statistically significant differences (Table 6) were only found between the mean values of COC, and only in relation to medical officers rank and place of work. Respondents in the Flag officer or Senior officer group have lower mean values than those obtained by the Junior officer group ($M_{GenOf}=2.681$; $SD_{GenOf}=0.933$; $M_{JunOf}=3.437$; $SD_{JunOf}=1.140$). This difference is statistically significant ($t_{GenOf-JunOf}=602.500$; <0.01). As for the place of work, the only significant mean differences ($t_{civilian\ hospitals-PoAF}=15.800$; <0.01) were found between physicians working in civilian hospitals (M=3.708; SD=0.935) and military physicians assigned to PoAF units, departments or services (M=2.690; SD=1.112). Therefore, the first group obtained the highest mean values.

Table 6 – Tests performed to determine the mean differences in OC

Null hypothesis	Test	Sig. ^{a,b}	Decision
Age			
The OC scale distribution is the same in the Age categories.	Kruskal-Wallis	0,484	Retain null hypothesis.
The AOC subscale distribution is the same in the Age categories.		0,787	Retain null hypothesis.
The NOC subscale distribution is the same in the Age categories.		0,489	Retain null hypothesis.
The COC subscale distribution is the same in the Age categories.		0,131	Retain null hypothesis.
Gender			
The OC scale distribution is the same in the Gender categories.	Mann-Whitney U	0,450	Retain null hypothesis.
The AOC subscale distribution is the same in the Gender categories.		0,548	Retain null hypothesis.
The NOC subscale distribution is the same in the Gender categories.		0,640	Retain null hypothesis.
The COC subscale distribution is the same in the Gender categories.		0,870	Retain null hypothesis.
Rank			
The OC scale distribution is the same in the Rank categories.	Mann-Whitney U	0,319	Retain null hypothesis.
The AOC subscale distribution is the same in the Rank categories.		0,468	Retain null hypothesis.
The NOC subscale distribution is the same in the Rank categories.		0,561	Retain null hypothesis.
The COC subscale distribution is the same in the Rank categories.		0,010	Reject null hypothesis.
Job location			
The OC scale distribution is the same in the Job location categories.	Kruskal-Wallis	0,327	Retain null hypothesis.
The AOC subscale distribution is the same in the Job location categories.		0,426	Retain null hypothesis.
The NOC subscale distribution is the same in the Job location categories.		0,928	Retain null hypothesis.
The COC subscale distribution is the same in the Job location categories.		0,031	Reject null hypothesis.

a. The level of significance is 0.050.

b. Asymptotic significance is displayed.

Non-parametric *Kruskal-Wallis* and *Mann-Whitney U* tests were chosen because the OC scale is ordinal (Marôco, 2014, p.230).

The results obtained by this sample in the scales that measure OC reveal high levels of AOC, which is consistent with the results obtained by Braga and Fachada (2018), Casimiro et al. (2017) and Fachada (2015), and the results of the studys by Afonso (2010) and Silva (2013), in which the affective and normative components of commitment were also predominant.

The continuance component of commitment, or the “*need to stay*” (Allen & Meyer, 1993; Allen & Meyer, 1996; Braga & Fachada, 2018; Fachada, 2015), is higher in the group of junior

medical officers (Captain, Lieutenant and Second Lieutenant) and the group of physicians working in civilian hospitals (the 12 Residents), which represents half of the universe of junior officer physician respondents.

4.4 Relationship between perceived organizational support and organizational commitment among military physicians in the Air Force

Pearson's correlation coefficient was used to analyse the relationship between POS and OC and its three subscales.

Table 7 shows that, with the exception of COC, all types of OC had a positive and significant correlation with the POS scale.

Table 7 – Pearson correlation between POS and OC

	OC	AOC	NOC	COC
POS	0,492*	0,490*	0,474*	0,109

* Correlation is significant at the 0.01 level (2 tailed).

These data are generally consistent with the literature, which points to a strong positive relationship between POS and OC, especially in the case of AOC (Eisenberger et al., 1986; Eisenberger et al., 1990; Rhoades et al., 2001; Rhoades & Eisenberger, 2002) and NOC (to a lesser degree) (Chew & Wong, 2008; Honório, 2009). On the other hand, unlike the studies by Eisenberger et al. (1990) and Honório (2009), which found a positive correlation between these two variables, no significant correlation was found between POS and normative commitment, which is consistent with the results obtained by Shore and Wayne (1993).

Therefore:

- H1A is validated, as there is a direct and positive correlation between affective OC and POS among PoAF physicians;
- H1B is validated because there is a direct and positive correlation between normative OC and POS among PoAF physicians;
- H1C is not validated, as no direct and positive correlation was found between continuance OC and POS among PoAF physicians.

This accomplishes Objective 1 and answers the corresponding Research Question 1 – *What is the relationship between OC and POS among military physicians in the PoAF?* The findings show a direct and positive correlation between the two variables, specifically in the affective and normative dimensions of OC. In other words, the more employees perceive that the organization values their work and cares about their well-being, the stronger is the psychological bond between them and the organization, especially in the affective and normative dimensions.

4.5 Mentor's relevance for Air Force military physicians

Table 8 contains the data collected on the mentor's relevance.

Table 8 – Mentor’s relevance

		Totally disagree	Disagree	Not disagree, nor agree	Agree	Totally agree
Q4.1 Career development is facilitated by the existence of a formal mentor.	n	2	7	13	26	12
	% of N	3,3%	11,7%	21,7%	43,3%	20,0%
Q4.2 There is greater support from the organization when a formal mentor exists	n	2	8	15	25	10
	% of N	3,3%	13,3%	25,0%	41,7%	16,7%
Q4.3 A formal mentor facilitates the relationship with the organization.	n	1	6	11	27	15
	% of N	1,7%	10,0%	18,3%	45,0%	25,0%
Q4.4 A formal mentoring programme does not promote career development. (R)	n	19	21	14	5	1
	% of N	31,7%	35,0%	23,3%	8,3%	1,7%
Q4.5 A formal mentor promotes the feeling of integration in the organization.	n	2	6	9	28	15
	% of N	3,3%	10,0%	15,0%	46,7%	25,0%
Q4.6 The existence of a formal mentor does not influence the organizations appreciation of its employees. (R)	n	16	19	10	8	7
	% of N	26,7%	31,7%	16,7%	13,3%	11,7%
Q4.7 Communication with the organization is facilitated by the existence of a formal mentor.	n	1	4	15	22	18
	% of N	1,7%	6,7%	25,0%	36,7%	30,0%
Q4.8 Formal mentoring programmes improve motivation and productivity.	n	3	7	15	25	10
	% of N	5,0%	11,7%	25,0%	41,7%	16,7%
Q4.9 A formal mentor facilitates the assimilation of organizational culture.	n	2	5	7	28	18
	% of N	3,3%	8,3%	11,7%	46,7%	30,0%
Q4.10 Meeting the organizations standards/ expectations is easier it there is a formal mentor.	n	1	7	14	27	11
	% of N	1,7%	11,7%	23,3%	45,0%	18,3%
Q4.11 Having a formal mentor does not facilitate communication with the organization. (R)	n	16	29	7	5	3
	% of N	26,7%	48,3%	11,7%	8,3%	5,0%
Q4.12 A formal mentor is a friend who facilitates the relationship with the organization.	n	6	6	22	21	5
	% of N	10,0%	10,0%	36,7%	35,0%	8,3%

A grouped analysis of the positive answers (4 – agree; 5 – strongly agree) and the negative answers (1 – strongly disagree; 2 – disagree) (Table 8) showed that the majority of the military physicians in the sample:

– Agree or strongly agree with: “A formal mentor facilitates the assimilation of organizational culture” (76.7%; n=46); “a formal mentor promotes the feeling of integration in the organization” (71.7%; n=43); “a formal mentor facilitates the relationship with the organization” (70%; n=42); “communication with the organization is facilitated by the

existence of a formal mentor” (66.7%; n=40); “career development is facilitated if there is a formal mentor” (63.3%; n=38); “meeting the organizations standards / expectations is easier if there is a formal mentor” (63.3%; n=38); “there is greater support from the Organization when a formal mentor exists” (58.4%; n=35) and “formal mentoring programmes improve motivation and productivity” (58.4%; n=35);

– Disagree or strongly disagree with the statements: “having a formal mentor does not facilitate communication with the organization” (75%; n=45); “a formal mentoring programme does not promote career development” (66.7%; n=40) and “the existence of a formal mentor does not influence the organizations appreciation of its employees” (58.4%; n=35).

This means that about 70% of responses mention that mentors facilitate communication (Q4.7_66.7%[n=40]; Q4.11(R)_75%[n=45]), improve the relationship with the organization and employees sense of integration (Q4.3_70%[n=42]; Q4.5_71.7%[n=43]) and facilitate the assimilation of the organizational culture (Q4.9_76.7%[n=46]). About 60% of respondents stated that formal mentors have a positive influence on POS (Q4.2_58.4%[n=35]; Q6.6(R)_58.4%[n=35]), career development (Q4.1_63.3%[n=38]; Q4.4(R)_66.7%[n=40]), motivation and productivity (Q4.8_58.4%[n=35]), and that they help employees meet the organizations standards / expectations (Q4.10_63.3%[n=38]).

This confirms the findings of previous studies on the benefits of formal mentoring programmes, such as stabilising and strengthening organizational culture, maintaining high standards of work performance, improving communication and increasing organizational productivity (Hattingh et al., 2005).

4.6 Relationship between perceived organizational support, organizational commitment and *mentor’s relevance* among military physicians in the Air Force

Correlations were found between the *PAO*, *CO* and *mentor’s relevance* scales, and a strong positive and significant correlation was identified between the latter and *OC* ($r=0.483$; $p<0.01$); *AOC* ($r=0.430$; $p<0.01$) and *NOC* ($r=0.378$; $p<0.01$); and a positive and significant correlation was found with *POS* ($r=0.310$; $p<0.05$) and *COC* ($r=0.287$; $p<0.05$).

To investigate these correlations more thoroughly – i.e., to understand if the *mentor’s relevance* moderated the relationship between *POS* and *OC* in statistical terms – a moderation analysis was performed. As shown in Table 9, the fact that no statistically significant effect was found (as $p=0.734$ corresponds to a score >0.01) means that there are no moderation effects (Hayes, 2018).

Table 9 – Analysis of the moderating effect of mentoring in the relationship between POS and OC

	<i>Coefficient (b)</i>	<i>Standard Error</i>	<i>t</i>	<i>p</i>
<i>Constant</i>	3,965	0,106	37,561	0,000
POS (x)	0,375	0,117	3,219	0,002
Mentoring (W)	0,5296	0,171	3,105	0,003
POS * Mentoring (X*W)	0,0419	0,123	0,342	0,734

A mediation analysis was also performed to assess whether mentoring (*mentor's relevance*) has a mediating effect on this relationship (POS and OC), using the Process procedure created by Hayes (2022) for SPSS.

The analysis of the *POS* model as a predictor of *OC* mediated by mentoring revealed that:

- The effect of *POS* on mentoring is significant ($b=0.228$, 95% IC[0.044; 0.413], $t=2.480$, $p<0.05$);
- The effect of mentoring on *OC* is significant ($b=0.505$, 95% IC[0.198; 0.812], $t=3.295$, $p<0.05$);
- The direct effect of the model (the influence of *POS* on *OC*, not controlled by mentoring) is $b=0.384$ (95% IC[0.158; 0.610], $t=3.400$, $p<0.05$), in which the model explains 36.29% of the total variance;
- The total effect of the model (the influence of *POS* on *OC*, controlled by mentoring) is $b=0.499$ (95% IC[0.267; 0.732], $t=4.298$, $p<0.001$), and the model explains 24.16% of the total variance.

A diagram depicting these relationships and the corresponding b values are shown in Figure 2. Mentoring is a mediating variable in the relationship of *OC* with *POS*, and has a significant mediation effect (indirect effect), $b=0.115$ (95% BCa IC[0.0005; 0.2454]). In other words, *POS* as a predictor of *OC* is mediated by mentoring.

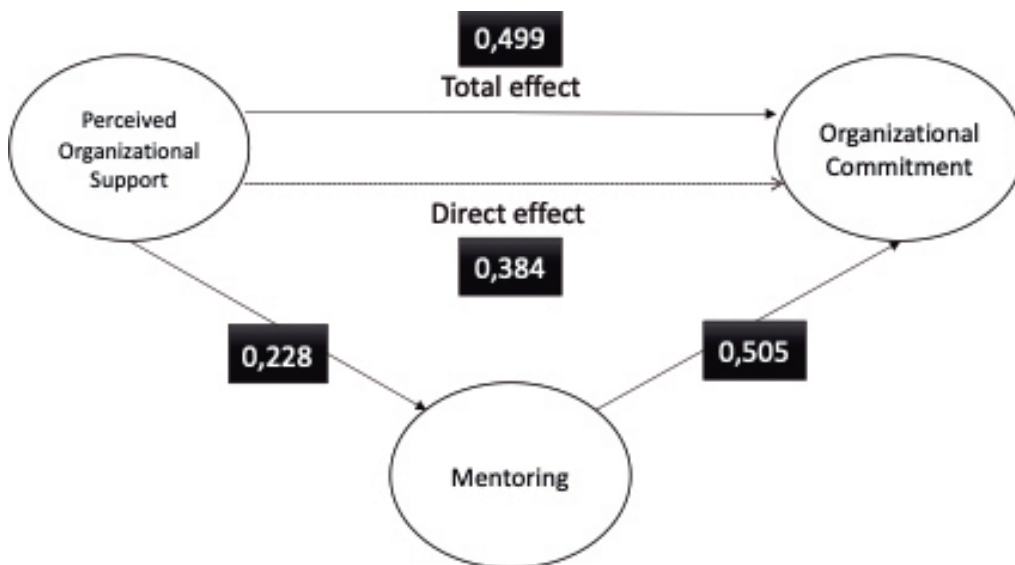


Figure 2 – Model of perceived organizational support as a predictor of organizational commitment mediated by mentoring.⁶

⁶ The *Bias-Corrected and Accelerated* (BCa) interval of confidence was calculated using the bootstrapping technique (5000 resamples).

The study confirmed the existence of a correlation between POS and OC (AOC and NOC), and the answers given by the PoAF's military physicians regarding the relevance of mentors are consistent with the benefits of mentoring described in other studies (Hattingh et al, 2005; Hegstad, 1999). Furthermore, significant correlations were found in the survey sample between the mentor's relevance and POS (Allen et al. 2008; Park et al. 2016), and between the *mentor's relevance* and OC, especially in the affective dimension of commitment, but also in the normative dimension (Hegstad, 1999). Moreover, mentoring (mentor's relevance role) had a mediating effect on the relationship between POS and commitment (OC). Therefore:

– Based on the findings, H2 is validated, as the existence of a formal mentor is positively correlated with the relationship between POS and OC among PoAF military physicians.

This provided the answer to Research Question 2 – *What is the influence of mentors in the relationship between POS and OC among military physicians in the PoAF?* and accomplished Objective 2 of this dissertation. In other words, the existence of a formal mentor is perceived as relevant by this sample of PoAF military physicians. Additionally, it has a correlation with OC and POS, and mediates their relationship. Therefore, it is a relevant factor that could increase POS and OC among these physicians.

To better ascertain / target the most relevant aspects of a formal mentoring programme for these officers, the respondents were asked if these programmes facilitate personal development and career advancement (Table 10).

Table 10 – Assessment of the usefulness of a formal mentoring programme for personal and career development

Q4.13 If a formal mentoring program was set up for Air Force medical officers, it would be useful for:		Nothing useful	Not very useful	Indifferent	Useful	Very useful
Q4.13.1 Guidance in military career planning/ development.	n	7	4	7	32	16
	%	11,7%	6,7%	11,7%	53,3%	26,7%
Q4.13.2 Guidance on technical issues related to medicine.	n	7	4	7	33	12
	%	11,7%	6,7%	11,7%	55,0%	20,0%
Q4.13.3 Guidance on bureaucratic/institutional issues.	n	1	3	1	23	32
	%	1,7%	5,0%	1,7%	38,3%	53,3%
Q4.13.4 Guidance on leadership attitudes/ behaviors.	n	13	2	13	33	10
	%	21,7%	3,3%	21,7%	55,0%	16,7%
Q4.13.5 Guidance on communication attitudes/ methods.	n	13	3	13	33	9
	%	21,7%	5,0%	21,7%	55,0%	15,0%
Q4.13.6 Guidance in time and task management.	n	13	10	13	25	8
	%	21,7%	16,7%	21,7%	41,7%	13,3%
Q4.13.7 Help in planning/development of professional projects.	n	11	5	11	29	14
	%	18,3%	8,3%	18,3%	48,3%	23,3%
Q4.13.8 Help in development/facilitation of contacts within the organization.	n	1	2	1	27	29
	%	1,7%	3,3%	1,7%	45,0%	48,3%
Q4.13.9 Help in guidance/development of personal projects.	n	14	7	14	29	7
	%	23,3%	11,7%	23,3%	48,3%	11,7%

Table 10 shows that the majority of the sample believes that a formal mentoring program is useful or very useful because it “[...] fosters / facilitates contacts within the organization” (93.3%;n=56) and provides guidance on: “[...] bureaucratic / institutional issues” (91.6%;n=55); “[...] military career planning / development” (80%;n=48); “[...] technical issues related to medicine” (75%;n=45); “[...] leadership attitudes / behaviours” (71.7%;n=43); “[...] planning / development of professional projects” (71.6%;n=43); “communication attitudes / methods” (70%;n=42); “[...] the development of personal projects” (60%;n=36); “time and task management” (55%;n=33).

Finally, respondents were asked about the ideal characteristics of the mentor, that is, the ones that would be most useful for a formal mentoring programme. The answers are provided in Table 11.

Table 11 – Assessment of useful characteristics for a formal mentoring programme

Q4.14 If a formal mentoring program was set up for Air Force medical officers, the same would be useful if:		Nothing useful	Not very useful	Indifferent	Useful	Very useful
Q4.14.1 The mentor was a military, not a doctor, from the rank immediately above mine.	n	19	23	9	8	1
	%	31,7%	38,3%	15,0%	13,3%	1,7%
Q4.14.2 The mentor was a military, not a doctor, with any rank above mine.	n	17	25	10	8	0
	%	28,3%	41,7%	16,7%	13,3%	0,0%
Q4.14.3. The mentor was a military doctor, with the rank immediately above mine, regardless of his area of medical specialty.	n	3	6	12	32	7
	%	5,0%	10,0%	20,0%	53,3%	11,7%
Q4.14.4. The mentor was a military doctor, with the rank immediately above mine, from my medical specialty.	n	1	3	11	22	23
	%	1,7%	5,0%	18,3%	36,7%	38,3%
Q4.14.5 The mentor was a military doctor, with any rank above mine, but of my medical specialty.	n	1	3	11	21	24
	%	1,7%	5,0%	18,3%	35,0%	40,0%
Q4.14.6 The mentor was a military doctor, with any rank above mine, of any area of medical specialty.	n	3	7	11	31	8
	%	5,0%	11,7%	18,3%	51,7%	13,3%
Q4.14.7 The mentor was the same throughout my career, regardless of my job location.	n	4	7	14	24	11
	%	6,7%	11,7%	23,3%	40,0%	18,3%
Q4.14.8 The mentor changed throughout my career, depending on my job location.	n	12	12	13	19	4
	%	20,0%	20,0%	21,7%	31,7%	6,7%

Table 11 shows that most respondents answered that it would be useful and very useful if a mentor is:

- A military physician (Q4.14.3_ 65%[n=39]; Q4.14.4_75%[n=45], Q4.14.5_75%[n=45]; Q4.14.6_65%[n=39]) rather than a non physician military (Q4.14.1_15%[n=9]; Q4.14.2_13.3%[n=9];
- A specialist in the same area of expertise as their mentee (Q4.14.4_75%[n=45]; Q4.14.5_75%[n=45]), rather than in another area (Q4.14.3_65%[n=39]; Q4.14.6_65%[n=39]);
- The same throughout the mentee’s career, regardless of the unit they are assigned to (Q4.14.7_58.3%[n=35]), rather than having different mentors at different points in their career, depending on the unit where they serve (Q4.14.8_38.4%[n=23]).

– Have a rank either immediately above the mentee’s (Q4.14.3_65%[n=39]; Q4.14.4_75%[n=45]) or any other rank above the mentee’s (Q4.14.5_75%[n=45]; Q4.14.6_65%[n=39]) (this is an indifferent variable).

Finally, to complement the *a priori* categories (usefulness for personal development, usefulness for career development and mentor characteristics), and based on the content analysis performed on the open ended question about the creation of a formal mentoring programme model for the PoAF’s military physicians (Table 12), which was answered by 18.3% (n=11) of respondents, three emerging categories were found:

- Regulations;
- Appointment;
- Training.

Table 12 – Content analysis (emerging categories)

Regulations	<p>– The key to keeping medical officers in the military is to ensure minimum working conditions for the good of our patients and our sanity (including in ethical and legal terms), and to have well established the rules of the "contract" with the organization. Only by having this guaranteed we can focus on aligning our growth and satisfaction, both personal and professional, with the military career. Not being guaranteed minimums, they try to fix doctors at all costs, namely increasing years of service without a legal basis, requiring extra services for Residents, etc., without any concern for people - doctors, patients, families. There’s always a way out. To those who have decision-making power an appeal: do not let military health die.</p> <p>– Define meeting moments and a pre-established plan/guidance/policies so that the process is not dependent on the availability/initiative of the parties.</p> <p>– It should be allocated a weekly or monthly schedule for the performance of mentoring (with the partial exemption of other functions or positions), as well as created interconnection mechanisms with the Branch Health Directorats, Armed Forces Hospital, Medical Internship and Health Regional Administration, according to the path of the Medical Officer.</p> <p>– This bond can be formalized or, alternatively, foster the pre-existing spirit and philosophy, emphasizing the moral duty to which any one is obliged, to help, unconditionally, the younger ones ("all the children of the world are my children...").</p> <p>– Regardless of mentors, physicians, non-physicians, of the same specialty or not, what matters is that the organization maintains proximity, support and concern for professionals. In a profession where one enters by vocation and will, it is very strange that the organization does not try to keep that vocation alive.</p> <p>– A formal mentoring program would facilitate the way the organization sees me and the way I see the organization. It would certainly improve our relationship!</p> <p>– The proposed program would be especially useful, in the ranks of junior medical officers.</p>
Appointment	<p>– Consider the choice, i.e. through a proposal (from the mentor himself) plus interview/previous meeting to assess vision compatibility, purpose of both parties.</p> <p>– Start the process early since the training period (Air Force Academy-AFA) where the potential of mentoring has greater impact and usefulness; at this stage eventually consider junior medical officers for mentoring military medical students because their passage by the same period is more recent and so they can relate more easily with the current reality.</p> <p>– Eventually consider 2 mentors: 1 from the area of specialization and a second (non-medical or from another medical area) to promote greater diversity and scope of vision and knowledge/experience in the institution.</p> <p>– I would say that informal mentoring has always existed, especially from older military doctors, of higher rank, who have always felt, as a duty, the support and tutor the younger ones, in the progression of the military career and medical specialization.</p>

[Cont.]

	<p>By being tutored, receiving this support, each military physician acquires the ethical duty to support and protect the younger ones, regardless of the existence of a formal bond. I have always felt from older military, the permanent willingness to help the younger ones, without conditioning or counterparts, and regardless of the specialty. Thus, an ethical bond was created, which transforms the organization into a family of solidarity.</p> <ul style="list-style-type: none"> - The formalization of the bond can have advantages and risks, depending on how it is done: the tutor can be imposed by the organization, with risks of collision or incompatibility of personalities, cultures or ways of being, or can be chosen by the meentee, after recognition period, as a "master", in which he recognizes a model of ideal behavior. - I think that the creation of a formal mentoring program for Air Force medical officers would be important, from the beginning of the AFA, as of the technical-military internship, going through the specialty phase and throughout the career. However, I recognize that it can also create a work overload for the mentor. Besides, often, the communication between the doctor and the institution is not the most direct possible. - I recommend a military doctor of any specialty, but with higher rank. With the immediately above rank can compromise the promotion. - It would be especially important in the early years at the institution. The pair could change on request, either from the tutor or the mentee.
Training	<ul style="list-style-type: none"> - Training for the mentors, in order to ensure the fulfillment of mentoring.

Based on the input that was collected and the analysis performed on the findings, a basic model of a formal mentoring programme for the PoAF's military physicians was prepared, as shown in Figure 3.

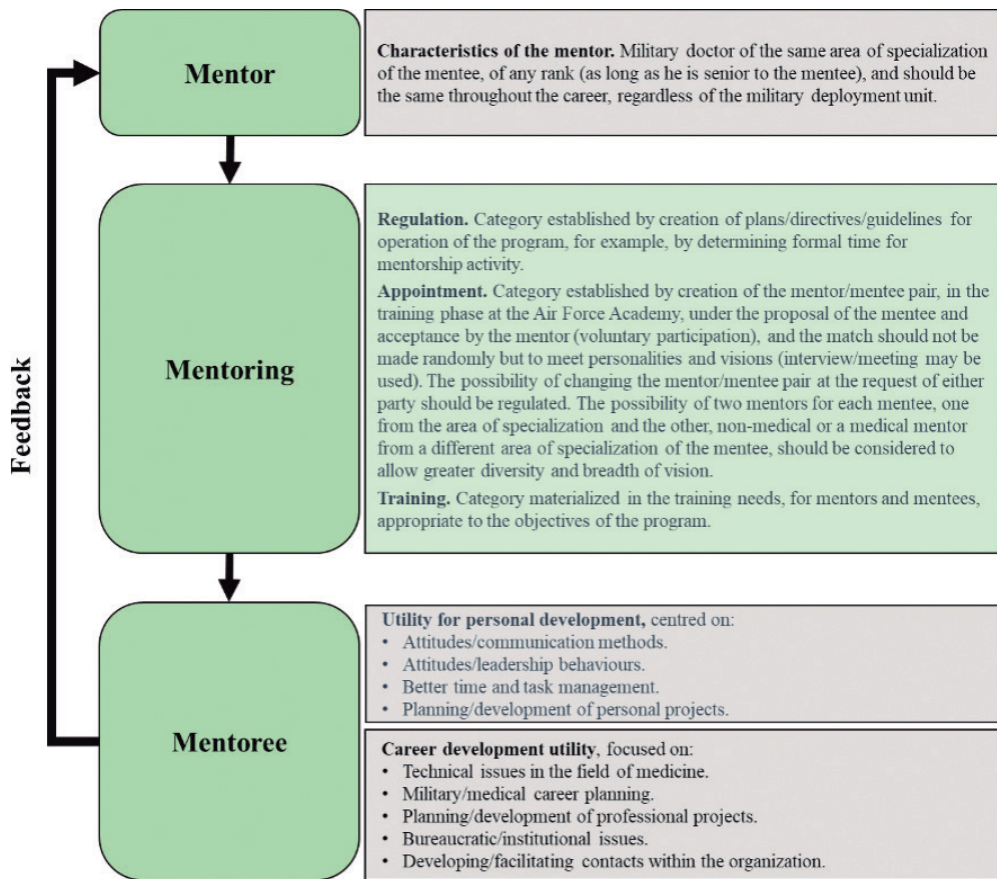


Figure 3 – Proposed model of a formal mentoring programme for the PoAF’s military physicians

4.7 Association between *mentor’s relevance*, perceived organizational support, organizational commitment, and turnover among military physicians in the PoAF

The analysis of H3:

– Validated H1a and H1b – there is a (direct and proportional) relationship between OC (especially in the affective dimension, but also in the normative dimension) and POS, that is, when the former is higher, the latter also increases (Rhoades et al, 2001) – and H2, as the findings suggest that the existence of a formal mentor influences POS and OC (Allen et al., 2008; Hegstad, 1999; Park et al., 2016) and mediates their relationship;

– Confirmed that higher levels of affective OC are directly and negatively related to turnover rates (Eisenberger et al., 1986; Eisenberger et al., 1990; Foong-Ming, 2008; Rhoades et al., 2001; Rhoades & Eisenberger, 2002), that there is a negative correlation between POS and turnover, and that this relationship is mediated by AOC (Eisenberger et al., 2002; Park et al., 2016);

– Revealed that mentoring is a people management practice that has a positive effect on POS (Allen et al., 2008; Park et al., 2016) and OC (Hegstad, 1999), and that mentoring is relevant for reducing turnover, according to other studies that surveyed a military population (Combs et al., 2002; Prevosto, 2001);

Therefore:

– H3 is validated – Mentoring, as a people management practice that increases POS and OC, is associated with lower military physician turnover in the PoAF.

These findings provide an answer to Research Question 3 – *What is the role of mentoring, as a people management practice that increases POS and OC, on physician turnover in the PoAF?* This accomplishes Objective 3. In other words, the study confirmed that mentoring is a people management practice that increases POS and OC, which, in turn, decrease turnover among military physicians in the PoAF.

5. Conclusions

The new millennium brought with it political, economic, demographic and social changes that reduced the recruitment pool of the Portuguese AAF (Rijo et al., 2018; Magalhaes & Vaz-Pinto, 2020), a problem that several other NATO countries are also facing (NATO, 2007). As in other NATO countries (NATO, 2012), this drop in recruitment has been compounded by an increase in turnover, and the Portuguese AAF have reported difficulties retaining military physicians (Braga & Fachada, 2018; Branco, 2018). To a certain degree, turnover is desirable as a way of renewing staff. However, it always involves losses for the organization (Holtom et al., 2005; Oliveira, 2009), especially in highly specialised and trained careers that require a high level of readiness, as is the case of military physicians (Dupré & Day, 2007).

The USAF has had a mentoring programme for over 20 years (Gleiman & Gleiman, 2020; Lancaster, 2003). One of the goals of this programme is to ensure that the organization is able to maintain the number and level of difficulty of its operations by increasing retention and reducing turnover (Budd, 2007). Only a few studies have analysed a military population to confirm the existence of a relationship between mentoring and turnover in this highly specific universe. However, according to Combs et al. (2002) and Prevosto (2001), there is a correlation, in which the first decreases the latter.

This study analysed the relationship between OC and the POS among military physicians in the PoAF and assessed the role of mentors in this relationship and its effect on the turnover of these high value assets.

The analyses performed on the collected data and the findings described in the discussion section showed that the survey sample has high levels of affective OC (“*want to stay*”), which confirms the results obtained in other surveys of PoAF personnel – Braga and Fachada (2018), Casimiro et al. (2017) and Fachada (2015) –, and in studies that surveyed a Portuguese military population – Afonso (2010), Duque (2000) and Silva (2013). Therefore, the fact that OC, especially affective OC, is directly and negatively related to turnover rates (Eisenberger et al., 1986; Eisenberger et al., 1990; Foong-Ming, 2008; Rhoades & Eisenberger, 2002) suggests that PoAF military physicians usually decide to leave the organization due to factors related

to “psychological (lack of) commitment to the organization”, as confirmed by Braga and Fachada (2018). Furthermore, COC (“*need to stay*”) is higher in the group of junior military physicians (Captain, Lieutenant and Second Lieutenant) and in the group of physicians still working in civilian hospitals, i.e., Residents, which represents half of the respondents in the junior officers group. This could be due to the fact that these officers have not yet completed their speciality, and therefore have the most to lose by leaving the organization.

The analysis also showed that this sample has low levels of POS (with overall values below the midpoint) and that the mean differences in POS between the different groups in the sample are only statistically significant between the group of physicians over 51 years of age and the other groups (it was the only group that had POS mean values above the midpoint). This could be explained by the fact that the respondents in this group are the ones who choose to remain because they have felt and continue to feel supported by the organization.

A significant correlation was found between POS and OC for the surveyed sample, which is generally consistent with the results of other studies, suggesting that there is a strong positive relationship between POS and OC, and especially affective commitment (Eisenberger et al., 1986; Eisenberger et al., 1990; Rhoades et al., 2001; Rhoades & Eisenberger, 2002) and, to a lesser degree, normative commitment (Chew & Wong, 2008; Honório, 2009).

According to Eisenberger et al. (2004) and Rhoades and Eisenberger (2002), certain people management practices have been shown to increase POS. This is the case of mentoring (Allenet et al., 2008; Park et al., 2016), which is also linked to higher levels of OC (Hegstad, 1999). Therefore, the answers about the *mentor’s relevance* showed that the most relevant benefits are: facilitating communication, improving the relationship with the organization and a sense of integration, facilitating the assimilation of the organizational culture, POS, career development, motivation and productivity, as well as helping mentees meet the organization’s expectations, i.e. the benefits of formal mentoring programmes mentioned in several studies (Hattingh et al., 2005; Hegstad, 1999).

After treating the data obtained from the *POS*, *OC* and *mentor’s relevance* scales, positive and significant correlations were identified between these three variables, especially in the affective and normative dimensions of commitment. This is also generally consistent with other studies (Allen et al., 2008; Hegstad, 1999; Park et al., 2016). Furthermore, in this sample, the correlation was stronger in the mentoring / OC and mentoring / AOC relationships than in the mentoring / POS correlation, even though the relationship with POS is more frequently described in the literature. Additionally, mentoring was found to have a mediating effect on the relationship between POS and OC.

Considering that military physicians in the PoAF agree that formal mentoring is important, and that there is a positive correlation between mentoring and OC, (especially affective OC) and between mentoring and POS (and that mentoring has a mediating effect on the POS/OC relationship), it is likely that the implementation of a mentoring programme would be well accepted because it is considered relevant by the sample. Furthermore, it could also increase POS and OC (global and affective) and, possibly, reduce turnover (Allen et al, 2008; Eisenberger et al. 2022; Park et al, 2016).

This study **contributes to knowledge** because it ascertains the main type of OC for this sample of PoAF military physicians and confirms the correlation between POS and the affective and normative dimensions of OC, and because a new scale was developed and validated – the *mentor's relevance* scale. As this scale is unidimensional and has only 12 items, it can be used in future studies to assess the relevance of creating formal mentoring programmes, both in military and civilian organizations. The study also found a correlation between *mentor's relevance* and POS, and between *mentor's relevance* and OC, and a mediating effect of mentoring, as a variable of the *mentor's relevance* scale, on the POS / OC relationship. As for practical contributions, this study provides a better understanding of how mentoring influences the OC / POS relationship, which, in turn, decreases military physician turnover in the PoAF, and proposes a model for a formal mentoring program adapted to the specific needs of these medical professionals, which would help prevent the voluntary exit of these high value assets from the organization.

The study has some **limitations**, which are not related to the study design and do not affect the relevance of the findings. The most important limitation is the relatively small size of universe and related sample analysed in the survey. While this meant that the initial factor models obtained for the POS and OC scales could not be considered (one of the reasons for the decision to use the original models), it also implicated a significant and beneficial advantage for the study as the data and findings were obtained from 88.3% of the PoAF's military physicians. The second limitation refers to the use of self reporting questionnaires, as the answers can be biased due to the social desirability effect. However, this effect was not significant because, overall, the data / findings of this study were consistent with previous studies.

If a formal mentoring programme for PoAF military physicians like the one proposed here is implemented, **future studies** will be needed to define indicators and use them to assess its effectiveness / efficiency. These studies should be carried out 2/3 years after the programme's implementation. It would also be important to replicate this study with a larger universe of Portuguese military physicians, in order to further validate the factor models for the concepts studied here.

Finally, the findings of this study can help the decision makers responsible for managing the PoAF staff define measures to retain the organization's military physicians.

References

- Afonso, H. (2010). *Relação entre percepção de apoio organizacional e empenhamento organizacional: estudo exploratório com uma amostra de candidatos ao curso de formação de oficiais e ao curso de formação de sargentos*. [Relationship between perceived organizational support and organizational commitment: an exploratory survey of a sample of candidates to the officer training course and the sergeants training course.] (Master's thesis in Psychology). Faculty of Psychology, University of Lisbon [FPUL], Lisbon.

- Allen, M. W., Armstrong, D. J., Reid, M. F., & Riemenschneider, C. K. (2008). Factors impacting the perceived organizational support of IT employees. *Information & Management*, 45(8), 556-563. doi: 10.1016/j.im.2008.09.003
- Allen, N. J. (2003). Organizational Commitment in the Military: A Discussion of Theory and Practice. *Military Psychology*, 15(3), 237-253.
- Allen, N. J., & 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. doi: 10.1111/j.2044-8325.1990.tb00506.x
- Allen, N. J., & Meyer, J. P. (1991) A Three-Component Conceptualization of Organizational Commitment. *Human Resource Management Review*, 1, 61-89. doi: 10.1016/1053-4822(91)90011-Z
- Allen, N. J., & Meyer, J. P. (1993). Organizational commitment: Evidence of career stage effects? *Journal of Business Research*, 26(1), 49-61. doi: 10.1016/0148-2963(93)90042-N
- Allen, N. J., & Meyer, J. P. (1996). Affective, continuance, and normative commitment to the organization: An examination of construct validity. *Journal of Vocational Behaviour*, 49, 252-276. doi: 10.1006/jvbe.1996.0043
- Braga, C., & Fachada, C. (2018). *Motivação e Turnover dos médicos militares das Forças Armadas*. [Motivation and turnover among military physicians in the Portuguese Armed Forces.] In: C. Fachada (Coord.). *Saúde e Comportamento Humano nas Forças Armadas Portuguesas: Desafios e Oportunidades* [Health and Human Behaviour in the Portuguese Armed Forces: Challenges and Opportunities] (pp. 147-181). "ARES" Collection, 23. Lisbon: Military University Institute.
- Branco, E. F. F. A. (2018). A saída precoce dos oficiais médicos da Forças Armadas. [Early turnover among Armed Forces medical officers]. (Individual Research Paper elaborated for the General Officers Course). Military University Institute [IUM], Lisbon.
- Budd, F. (2007). Mentoring in the U.S. Air Force: A cornerstone for success through organizational transformation. *Performance Improvement*, 46(3), 16-22. doi: 10.1002/pfi.112
- Casimiro, M. L., Nascimento, J. L., & Fachada, C. P. (2017). *O comprometimento com o superior hierárquico enquanto determinante do comprometimento organizacional: Um estudo de moderação da categoria profissional militar na Força Aérea portuguesa*. [Commitment to supervisors as a determinant of organizational commitment: a moderation analysis of military category in the Portuguese Air Force] *Journal of Military Sciences* V(2), 151-177.
- Chew, Y. T., & Wong, S. K. (2008) Effects of Career Mentoring Experience and Perceived Organizational Support on Employee Commitment and Intentions to Leave: A Study among Hotel Workers in Malaysia. *International Journal of Management*, 25(4), 692-700.
- Chiavenato, I. (2002). *Construção de Talentos - Coaching & Mentoring*: (3rd ed.). Rio de Janeiro: Elsevier.

- Combs, N., Davey, B., & Gualano, G. (2002). FM Officer Retention. *Air Force Comptroller*, 36(3).
- Dunham, R. B., Grube, J. A., & Castañeda, M. B. (1994). Organizational commitment: The utility of an integrative definition. *Journal of Applied Psychology*, 79(3), 370-380. doi: 10.1037/0021-9010.79.3.370
- Dupré E., & Day A. (2007). The effects of supportive management and job quality on the turnover intentions and health of military personnel. *Human Resource Management*, 46(2), 185-201. doi: 10.1002/hrm.20156
- Duque, J. (2020). *A influência da motivação para o serviço militar no comprometimento organizacional: O efeito moderador do vínculo contratual dos militares da Força Aérea portuguesa*. [The influence of military service motivation on organizational commitment: the moderating effect of the contractual bond between military personnel and the Portuguese Air Force] (Master's dissertation in Human Resources Development Policies). Institute of Social and Political Sciences [ISCSP], Lisbon.
- Eisenberger, R., Aselage, J., Sucharski, I. L., & Jones, J. R. (2004). Perceived organizational support. Em J. Coyle-Shapiro, L. Shore, & S. Taylor, & L. Tetrick (Eds.), *The employment relationship: Examining psychological and contextual perspectives* (pp. 206-225). New York: Oxford University Press.
- Eisenberger, R., Fasolo, & Davis-LaMastro (1990). Perceived organizational support and employee diligence, commitment, and innovation. *Journal of Applied Psychology*, 75(1), 51-59. doi: 10.1037/0021-9010.75.1.51
- Eisenberger, R., Huntington, R., Hutchison, S., & Sowa, D. (1986). Perceived organizational support. *Journal of Applied Psychology*, 71, 500-507. doi: 10.1037/0021-9010.71.3.500
- Eisenberger, R., Stinglhamber, F., Vandenberghe, C., Sucharski, I., & Rhoades, L. (2002). Perceived supervisor support: contributions to perceived organizational support and employee retention. *Journal of Applied Psychology*, 87, 565-573. doi: 10.1037/0021-9010.87.3.565
- Fachada, C. P. A. (2015). *O Piloto Aviador Militar: Traços Disposicionais, Características Adaptativas e História de Vida* [The Military Pilot: Dispositional Signature, Characteristic Adaptations and Life Story]. (PhD thesis in Psychology). Faculty of Psychology, University of Lisbon [FPUL], Lisbon.
- Foong-Ming, T. (2008). Linking career development practices to turnover intention: the mediator of perceived organizational support. *Journal of Business and Public Affairs*, 2(1), 1-20.
- Gade, P. A. (2003). Organizational Commitment in the Military: An Overview. *Military Psychology*, 15(3), 163-166.
- Gleiman, A., & Gleiman, J. K. (2020). *Mentoring in the Military*. *New Directions for Adult Continuing Education*. Wiley Online Library, 59-69, 167-168. doi: 10.1002/ace.20398
- Griffeth, R. W., Hom, P. W., & Gaertner, S. (2000). A meta-analysis of antecedents and correlates of employee turnover: Update, moderator tests, and research implications for the next millennium. *Journal of Management*, 26(3), 463-488. doi: 10.1177/014920630002600305

- Hattingh, M., Coetzee, M., & Schreuder, D. (2005). Implementing and sustaining mentoring programmes: A review of the application of best practices in the South African organisational context. *SA Journal of Human Resource Management*, 3(3), 40-48. doi: 10.4102/sajhrm.v3i3.73
- Hayes, A. (2018). *Introduction to Mediation, Moderation, and Conditional Process Analysis: A Regression Based Approach*. Guilford Press.
- Hegstad, C. D. (1999). Formal Mentoring as a Strategy for Human Resource Development: A Review of Research. *Human Resource Development Quarterly*, 10(4), 383-390. doi: 10.1002/hrdq.3920100408
- Hill, M., & Hill, A. (2002). *Investigação por questionário*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Holtom B., Mitchell T., Lee T., & Inderrieden E. (2005). Shocks as causes of turnover: what they are and how organizations can manage them. *Human Resource Management*, 44(3), 337-352. doi: 10.1002/hrm.20074
- Honório, C. (2009). *Perceção de apoio organizacional e empenhamento organizacional: Que relação?* [Perceived organizational support and organizational commitment: What is their relationship?] *Estudo de uma sample numa empresa do sector bancário* [Study of a sample of workers from a banking sector company] (Master's thesis in Psychology of Human Resources, Work and Organizations). Faculty of Psychology and Education Sciences, University of Lisbon, [FPCEUL], Lisbon.
- Hornburg, H (2005) What I believe. *Air & Space Power Journal*, 4-16.
- Johnson, W. B. & Anderson, G. R. (2010) "Formal Mentoring in the U.S. Military—Research Evidence, Lingering Questions, and Recommendations," *Naval War College Review*, 63(2).
- Kram, K. E., & Ragins, B. R. (2007). The Roots and Meaning of Mentoring. Em: B. R. Ragins, & K. E Kram, (Eds.), *The Handbook of Mentoring at Work: Theory, Research and Practice* (3-16). London: Sage.
- Lancaster, T. (2003). *Air force mentoring: developing leaders* (Paper submitted to the Air Command and Staff College). Alabama Air University, Maxwell Air Force Base.
- Lee, T. W., & Mitchell, T. R. (1994). An alternative approach: The unfolding model of voluntary employee turnover. *The Academy of Management Review*, 19(1), 51-89. doi: 10.5465/amr.1994.9410122008
- Law No. 174/99 of 21 September (1999). Approves the Military Service Law (which revokes Law No. 30/87 of 7 July). *Journal of the Republic*, Series I-A, 221, 6541-6550.
- Marôco, J. (2010). *Análise estatística com utilização do SPSS*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Maertz, C. P., & Griffeth, R. W. (2004). Eight Motivational Forces and Voluntary Turnover: A Theoretical Synthesis with Implications for Research. *Journal of Management*. [em linha] Retirado de <https://www.researchgate.net/publication/211390569> doi: 10.1016/j.jm.2004.04.001
- Magalhães, P., & Vaz-Pinto, R. (coord) (2020). Inquérito à população portuguesa sobre Defesa e Forças Armadas. [Survey to the Portuguese population on Defence and the Armed Forces.] National Defense Institute (IDN). Lisbon.

- Mathieu, J. E., & Zajac, D. M. (1990). A review and meta-analysis of the antecedents, correlates, and consequences of organizational commitment. *Psychological Bulletin*, 108(2), 171-194. doi: 10.1037/0033-2909.108.2.171
- Meyer, J. P., & Herscovitch, L. (2001). Commitment in the workplace: Toward a general model. *Human Resource Management Review*, 11(3), 299-326. doi: 10.1016/S1053-4822(00)00053-X
- Meyer, J. P., Irving, P.J., & Allen, N. J. (1998). Examination of the combined effects of work values and early work experiences on organizational commitment. *Journal of Organizational Behavior*, 19(1), 29-52. doi: 10.1002/(SICI)1099-1379(199801)19:1%3C29::AID-JOB818%3E3.0.CO;2-U
- Meyer, J. P., Kam, C., Goldenberg, I., & Bremner, N. L. (2013). Organizational Commitment in the Military: Application of a Profile Approach. *Military Psychology*, 25(4), 381-401. doi: 10.1037/mil0000007
- Meyer, J. P., Stanley, D., Hercovitch, L. & Topolnytsky, L. (2002). Affective, Continuance, and Normative Commitment to the Organization: A Meta-analysis of Antecedents, Correlates, and Consequences. *Journal of Vocational Behavior*, 61, 20-52. doi: 10.1006/jvbe.2001.1842
- Ministry of National Defence (2013). *Diretiva Ministerial para a reforma estrutural na Defesa Nacional e nas Forças Armadas*. [Ministry directive on the structural reform on National Defence and the Armed Forces.] Order No. 7527-A/2013 of 31 May
- Ministry of National Defence, 2015. *Estatuto dos Militares das Forças Armadas* [Status of the Armed Forces Military Personnel.] (Decree-Law No. 90/2015 of 29 May), Lisbon: Journal of the Republic.
- 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. [Study on the validation of Meyer and Allen’s “Model of Organizational Behaviour” for the Portuguese context.] *Comportamento Organizacional e Gestão*, 14(1), 115-133.
- North Atlantic Treaty Organization (2007). *Recruiting and Retention of Military Personnel*. [Pdf] Retrieved from https://www.nato.int/issues/women_nato/Recruiting%20&%20Retention%20of%20Mil%20Personnel.pdf
- North Atlantic Treaty Organization (2012). Factors Affecting Attraction, Recruitment, and Retention of NATO Military Medical Professionals. Science and Technology Organization: *Technical Report TR-HFM-213*.
- Oliveira, J. P. O. B. (2009). *Relação entre intenção de turnover, qualidade de vida no trabalho e satisfação profissional: estudo exploratório numa das melhores empresas para trabalhar em Portugal*. [Relationship between turnover intentions, quality of life at work and job satisfaction: an exploratory study in one of the best companies to work for in Portugal.] Master’s thesis in Psychology. Faculty of Psychology and Education Sciences, University of Lisbon, [FPCEUL], Lisbon.
- Park, J.H., Newman A., Zhang L., Wu C., & Hooke A. (2016) Mentoring functions and turnover intention: the mediating role of perceived organizational support, *The*

- International Journal of Human Resource Management*, 27(11), 1173-1191. doi: 10.1080/09585192.2015.1062038
- Prevosto, P. (2001). The effect of “mentored” relationships on satisfaction and intent to stay of company-grade U. S. Army Reserve nurses. *Military Medicine*, 166(1), 21-26. doi: 10.1093/milmed/166.1.21
- Council of Ministers Resolution No. 26/2013 of 11 April (2013). *Approves the implementation guidelines of the structural reform of the national defence sector and the Armed Forces, known as the “Defence 2020” Reform*. Journal of the Republic No. 77, Series I, 2285-2289.
- Reynolds, G. (2019). What do people want from work? The simple question that can transform Unit engagement and retention. *Air & Space Power Journal*. Spring, 4-18.
- Rijo, F., Marreiros, J., Mairós, J., & Paquete, O. (2018). A retenção dos militares nas Forças Armadas. [Employee retention in the Military.] *Journal of Military Sciences*, May, VI (1), 333-356.
- Rhoades, L., & Eisenberger, R. (2002). Perceived organizational support: A review of the literature. *Journal of Applied Psychology*, 87(4), 698-714.
- Rhoades, L., Eisenberger, S., & Armeli, S. (2001). Affective commitment to the organization: The contribution of perceived organizational support. *Journal of Applied Psychology*, 86(5), 825-836. doi: 10.1037/0021-9010.86.5.825
- Rocha, J. (1999). *Gestão de Recursos Humanos*. 2nd edition. Lisbon: Editorial Presença.
- Sarmiento, M. (2013). *Metodologia científica para a elaboração, escrita e apresentação de teses*. Lisbon: Universidade Lusíada.
- Shore, L. M., & Wayne, S. J. (1993). Commitment and employee behavior: Comparison of affective commitment and continuance commitment with perceived organizational support. *Journal of Applied Psychology*, 78(5), 774-780. doi: 10.1037/0021-9010.78.5.774
- Silva, R. D. N. (2013). *Apoio Organizacional das Unidades de Artilharia: Implicações para os níveis de empenhamento e satisfação*. [Organizational Support of Artillery Units: Influence on commitment and satisfaction levels.] Master’s thesis in Military Sciences. Military Academy, Lisbon.
- Sturges, J., & Guest D. (2001) Don’t leave me this way! A qualitative study of influences on the organisational commitment and turnover intentions of graduates early in their career, *British Journal of Guidance & Counselling* (29)4, 447-462. doi: 10.1080/03069880120085992
- Tett, R. P., & Meyer, J.P. (1993). Job Satisfaction, Organizational Commitment, Turnover Intention, and Turnover: path analyses based on meta-analytic findings. *Personal Psychology*, [online] Retrieved from https://www.academia.edu/12444642/job_satisfaction_organizational_commitment_turnover_intention_and_turnover_path_analyses_based_on_meta-analytic_findings doi: 10.1111/j.1744-6570.1993.tb00874.x

O CONTRIBUTO DA DIMENSÃO MILITAR PARA A PROSECUÇÃO DO PODER DE PORTUGAL NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS¹

THE CONTRIBUTION OF THE MILITARY DIMENSION TO THE PROMOTION OF PORTUGAL'S STRENGTH IN THE INTERNATIONAL RELATIONS

Raul Fernando Rodrigues Cabral Gomes

Coronel Tirocinado de Engenharia
Doutorado em Engenharia Civil pela Universidade de Lisboa (IST)
Estado-Maior do Exército
Rua Museu de Artilharia, 1149-065 Lisboa
gomes.rfrc@exercito.pt

Carlos Manuel Mendes Dias

Coronel de Artilharia (na situação de Reforma)
Doutorado em Ciências Sociais na especialidade de Relações Internacionais pela Universidade de Lisboa (ISCSP)
carlos.mendesdias@gmail.com

Resumo

Numa altura em que a conjuntura internacional sofre um significativo sobressalto e na lógica justificativa de uma possível revisão do edifício concetual da Defesa Nacional, iniciada pelo Conceito Estratégico de Defesa Nacional, é pertinente estudar o contributo das Forças Armadas para a prossecução dos interesses nacionais na “arena” internacional. Neste sentido, esta investigação tem por objetivo especificar contributos para o emprego da dimensão militar na promoção do poder de Portugal, no quadro das relações internacionais que se avizinham, a médio e longo prazo. Para o efeito utilizou-se uma metodologia de raciocínio indutivo, assente numa estratégia qualitativa e num desenho de pesquisa de estudo de caso, recorrendo-se à análise documental e a entrevistas a entidades relevantes no domínio do estudo. Os resultados obtidos confirmaram a importância das Forças Armadas na afirmação e credibilidade externa de Portugal, assim como o estatuto de Estado coprodutor de segurança internacional, que granjeia, concluindo-se pela necessidade de manter e desenvolver forças de natureza ágil, com capacidades técnicas e equipamentos adequados,

Como citar este artigo: Gomes, R. F. R. C. & Dias, C. M. M. (2023). O Contributo da Dimensão Militar para a Prossecução do Poder de Portugal nas Relações Internacionais. *Revista de Ciências Militares*, maio, XI(1), 87-125. Retirado de <https://www.ium.pt/publist/1>

¹ Artigo adaptado a partir do trabalho de investigação individual realizado no âmbito do Curso de Promoção a Oficial General 2021/2022, cuja defesa ocorreu em julho de 2022, no Instituto Universitário Militar. A versão integral encontra-se disponível nos Repositórios Científicos de Acesso Aberto (RCCAP).

que permitam ao país continuar a desempenhar um papel ativo, não só em operações militares correntes, como também em operações de apoio humanitário e em desastres naturais.

Palavras-chave: Cooperação no Domínio da Defesa; Forças Nacionais Destacadas; Dimensão Militar; Poder de Portugal.

Abstract

These are critical times, with significant upheaval in the international arena, surging under a prevailing rationale of a possible revision of the National Defence's conceptual building, initiated by the Strategic Concept of National Defence. It is therefore adequate to analyse the contribution of the Armed Forces to the pursuit of our national interests in the international arena. With that aim, this paper's main objective is to clarify in which ways the military dimension contributes to the promotion of Portugal's strength in the upcoming international relationship framework, in the medium and long term. An inductive reasoning methodology was used, based on a qualitative strategy and a case study design, using documentary analysis and conducting interviews with relevant entities to this study's scope. The results validated the Armed Forces' relevance for Portugal's external affirmation and credibility, as well as for its already achieved status of international security co-producing state, having concluded for the need to maintain and develop forces of an agile nature, with technical capabilities and appropriate equipment, that enable the country to further play an active role not only in current military operations but also in humanitarian support and natural disasters operations.

Keywords: Cooperation in the Defence Domain; National Detached Forces; Military Dimension; Portugal Power.

1. Introdução

A atual conjuntura das Relações Internacionais (RI) está a sofrer uma significativa turbulência graças aos últimos acontecimentos que nela se refletiram. Com efeito, a saída da componente militar norte-americana do Afeganistão, independentemente das razões para tal invocadas, revelou a importância (ou continuação do significado do seu contributo) da presença da força militar, por um lado e, por outro, da ponderação e subsequente ação, no que se refere às componentes genética/regenerativa, estrutural e operacional. Não sendo despidianda a consideração do envolvimento em alianças assumidas, ou determinado tipo de coligações circunstanciais.

Por outro lado, a União Europeia (UE) e a Rússia parecem ter deixado de constituir a primeira prioridade da estratégia nacional americana assumindo a região do Índico-Pacífico, em particular a China, esta prioridade. Asserção fundamentada pelo acordo de cooperação tecnológica e de defesa dos Estados Unidos da América (EUA) com a Austrália e com o Reino Unido (UK), ao qual foi atribuída a designação de AUKUS (*Australia, United Kingdom, United States*) (Ramalho, 2021; Monjardino, 2021). Este acordo materializa uma nova parceria estratégica

tripartida entre os países mencionados, que visa conter o putativo expansionismo chinês, e que confirma esta região como o centro (geo) político da vida internacional (Teixeira, 2021).

Cumulativamente, a recente guerra Rússia-Ucrânia em pleno território europeu veio, entre outras coisas, demonstrar a perenidade da importância das componentes militares de defesa, fazendo emergir aquilo que parecia esquecido, nomeadamente, a necessidade da sua existência e ou o perigo da sua fragilização.

Percebe-se, assim, que novos desafios se colocarão a curto e médio prazo à UE e à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), duas das principais Organizações Internacionais (OI) onde Portugal defende os seus interesses e, com relevante incidência, emprega as suas Forças Armadas (FFAA) na promoção do seu poder nas RI. Por um lado, teremos uma UE que procurará reavivar o seu debate sobre as questões da defesa e dar passos concretos na sua efetivação, dos quais constituem exemplo a Bússola Estratégica recentemente aprovada (Bússola, 2022; Leyen, 2021; Michel, 2022) e a busca de coordenação no domínio militar, forçada pela conflitualidade russo-ucraniana. Por outro lado, a OTAN a procurar uma nova doutrina para a década vindoura, concretizada num novo conceito estratégico adotado na cimeira de Madrid, no qual a Rússia é apontada como a principal ameaça Euro-Atlântica da Aliança e a China como um desafio, e iniciando um processo de expansão com dois novos membros, a Suécia e a Finlândia (OTAN, 2022; Stoltenberg, 2021).

É neste contexto que o tema assume a sua justificação e interesse, procurando-se perceber como é que a dimensão militar (DM) portuguesa, componente intrínseca do poder nacional, poderá contribuir para dar resposta ao desafio que atrás se materializou, quer de forma individual, quer no quadro da sua participação em OI, ativo determinante do seu potencial estratégico. Concomitantemente, mostra-se pertinente nesta conjuntura de maiores incerteza e imprevisibilidade do Sistema Internacional (SI), reforçada por ações concretas de guerra em plena Europa, que pressionam a existência de intervalo na navegação do poder para a Ásia; a decisão da UE em dar passos concretos no sentido da sua defesa comum; a OTAN a atualizar o seu Conceito Estratégico; e abrem uma janela de oportunidade para Portugal proceder a uma revisão generalizada do seu edifício concetual da Defesa Nacional (DN), encabeçado pelo Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN, 2013), estudar as oportunidades e os desafios que se colocam ao país, no contexto das suas possibilidades e interesses, e o conseqüente emprego da DM na promoção do poder de Portugal no quadro das RI que se avizinham, a médio e longo prazo.

Assim, o objeto deste estudo é o emprego da DM portuguesa no contexto externo, adequado à promoção do poder de Portugal nas RI, e está delimitado (Santos & Lima, 2019, p. 42):

– Em termos de conteúdo, ao emprego externo da DM, incluindo esta os três ramos das FFAA e excluindo a Guarda Nacional Republicana (GNR). No campo das FFAA, foi considerada uma segunda delimitação tomando por referência as dimensões da Ação Externa da DN, definidas pelo Ministro da Defesa Nacional (MDN) (Despacho n.º 4101/2018, de 12 de abril). Deste modo, apenas serão consideradas as Forças Nacionais Destacadas (FND) e os Elementos Nacionais Destacados (END) em missões, ou operações militares,

e a Cooperação no Domínio da Defesa (CDD) excluindo-se, da análise, os cargos internacionais da DN;

– Especialmente, às principais OI onde Portugal participa, nomeadamente: a OTAN, a UE, a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP);

– Temporalmente, aos últimos nove anos, correspondente ao período de tempo que medeia entre a entrada em vigor do CEDN de 2013 e 2021. O problema formulado encontra um limite temporal sustentado pela entrada em vigor do último CEDN, em 2013. Contudo, está-se ciente de que as recentes alterações ao enquadramento da estrutura orgânica das FFAA, concretizadas na Lei de Defesa Nacional (LDN) (Lei n.º 3/2021, de 9 de agosto), na Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas (LOBOFA) (Lei n.º 2/2021, de 9 de agosto) e nas leis orgânicas dos ramos, e as múltiplas alterações verificadas nos últimos anos na “arena” internacional, sustentam a necessidade de se proceder a uma revisão generalizada do edifício concetual da DN, iniciado pelo CEDN.

O Objetivo Geral (OG) desta investigação é *especificar contributos para o emprego da DM na promoção do poder de Portugal nas RI*, sendo o mesmo decomposto nos Objetivos Específicos (OE) escritos no Quadro 1.

Quadro 1 – Objetivos Específicos

OE1	Reconhecer as possibilidades de Portugal, como pequeno Estado, no desenvolvimento das RI.
OE2	Avaliar o emprego da DM nas RI.

Procurando-se circunscrever a vastidão de questões que o tema é suscetível de levantar, definiu-se como Questão Central (QC): *“Como empregar a DM na promoção do poder de Portugal nas RI?”*

2. Enquadramento teórico e metodológico

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

2.1 Revisão de literatura

Do ponto de vista teórico, o estudo enquadra-se no âmbito das RI, particularizando-se no contexto da Geopolítica. As RI são uma disciplina que produziu um conjunto de teorizações que introduziram importantes contributos para explicar o que faz o mundo prevalecer unido (Ruggie, 1998, cit. por Mendes, 2019, p. 95). Deste modo, o conceito varia de acordo com as teorias consideradas, significando representações gerais da realidade e envolvendo relações entre atores do SI (Mendes, 2019). Importa, assim, clarificar o conceito de SI que, de uma forma simplificada, pode ser definido como “um todo que funciona como tal em virtude da interdependência das suas partes” (Dougherty, Pfaltzgraff, & Robert, 2003, p. 138). Por outro lado, Aron (1986, p. 153) aprofunda e introduz o termo de “guerra”, definindo-o como “o conjunto constituído pelas unidades políticas que mantêm relações entre si e que são suscetíveis de entrar em guerra geral”. Lembrando Nye e Joseph (2002, p. 38), “o SI não abrange

apenas os Estados. O sistema político internacional é o padrão de relacionamentos entre os estados”. Conceito que está em linha com o adotado por Couto (1988, p. 19), quando refere que o Sistema Político Internacional (SPI), é “um conjunto de centros independentes de decisões políticas que interatuam com uma certa frequência e regularidade”. É com este enquadramento que se define o conceito de RI neste estudo, traduzindo-se este, nas interações/relações presentes nos entendimentos expressos anteriormente (Cunha & Pereira, 2004, cit. por Dias, 2007). Sistematizando, verifica-se que as RI consubstanciam a interação regular e frequente entre atores, que dispõem de diferentes possibilidades, de acordo com as suas capacidades intrínsecas e extrínsecas. Tais relações destinam-se a materializar a concretização de objetivos e, por conseguinte, a liberdade de ação necessária para tal, dependendo em grande medida do poder gerado por aquelas. Assim, assume particular importância tipificá-lo.

O poder é situacional e relativo (Nogueira, 2011). Isto é, não tem significado absoluto e é exercido sobre outra sede de poder, no âmbito das RI (Nogueira, 2011). Numa visão restritiva do poder, pode-se considerar que este é a capacidade de impor a nossa vontade a outro, quer ele queira ou não (Dias, 2018). O que, transposto para o campo das RI, pode ser entendido como a capacidade de uma unidade política impor a sua vontade às demais (Aron, 1986). Ou seja, “o poder é sempre a capacidade de obrigar” (Max Weber, cit. por Moreira, 2002, p. 247). Num sentido mais completo, é a capacidade de um agente das RI “para usar recursos e valores materiais e imateriais de maneira a influenciar a produção de eventos internacionais em seu proveito” (Walter Jones, cit. por Moreira, 2002, p. 247). Este conceito conduz Moreira (2002, p. 247) à sistematização do poder como “o produto de recursos materiais e imateriais, que se integram à disposição da vontade política do agente, e que este usa para influenciar, condicionar, congrega, vencer, o poder de outros agentes que lutam por resultados favoráveis aos seus próprios interesses”. Ou seja, o poder materializa-se numa base objetiva, noutra subjetiva e, ainda, numa relativa (Dias, 2018). Assim, e no contexto desta investigação, enquadra-se o poder de Portugal no conceito de que traduz a “capacidade de fazer valer a sua vontade relativamente a outros, tendo consciência de que a seleção e eventual aplicação dos instrumentos a utilizar, dependem quer do grau de importância atribuído aos objetivos, quer da conjuntura e das circunstâncias do momento” (Dias, 2011, cit. por Dias & Sequeira, 2015, p. 153).

Por fim, integrado nas forças materiais do poder português nas RI, surge o conceito de dimensão militar, utilizado neste trabalho. Este, encontra sustentação no preceituado do art.º 275.º da Constituição da República Portuguesa (Lei n.º 1/2005, de 12 de agosto), complementado pelos artigos 22.º ao 24.º da LDN (Lei n.º 3/2021), que referem que as FFAA são a instituição nacional incumbida de assegurar a defesa militar da República e a satisfação dos compromissos internacionais do Estado no âmbito militar, e que é sua incumbência exclusiva executar a componente militar da DN. Num nível de detalhe superior, a LOBOFA (Lei n.º 2/2021) concretiza, no art.º 8.º, a estrutura das FFAA integrando, além do Estado-Maior-General das FFAA (EMGFA) e dos órgãos militares de comando e de conselho, a Marinha, o Exército e a Força Aérea (FA). De igual modo, considera-se a integração da GNR no conceito de DM adotado, por se tratar de uma força de segurança, de natureza militar, conforme definido no art.º 1.º da sua Lei Orgânica (Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro).

Em complemento, foi identificado um vasto conjunto de documentos e obras com relevância para o desenvolvimento da investigação. Deste modo, salientam-se os estudos que: na área da concetualização estratégica e geopolítica, identificam os conceitos e o pensamento estratégico e geopolítico relativo, no que mais se relaciona com este estudo, assim como os que ajudam a compreender os acontecimentos atuais da “arena” internacional (Couto, 1988; Dias, 2012; 2018; Dias & Sequeira 2015; 2017; Mendes, 2019; Marshall, 2017; 2019); contextualizam o poder do Estado nas RI, e que ajudam a compreender quais são as possibilidades de Portugal, nas mesmas (Almeida, 1990; Palmeira, 2006; Nogueira, 2011; Guedes & Costa, 2019); identificam as prioridades da política externa portuguesa no pós-25 de abril de 1974, e o seu contributo para preservar, ou desenvolver, o respetivo poder nas RI (Telo, 1997; Galito, 2019); mapeiam dinâmicas de segurança à escala global e regional, com particular realce para o papel dos EUA e da UE, assim como para o posicionamento de Portugal face às mesmas (Brzezinski, 2004; 2008; Fukuyama, 2018; Pires & Marreiros, 2020); e desenvolvem linhas de investigação relacionadas com o emprego das FFAA, como vetor da política externa portuguesa, identificando os contextos em que as missões surgem e se desenvolvem (Álvares, 2020; Dias, et al., 2021; PRONE, 2021). Por fim, no âmbito do enquadramento político, relevam-se os documentos referentes ao emprego da DM no contexto externo e aos interesses nacionais nas RI, nomeadamente, o CEDN e a LDN, o conceito estratégico da OTAN e o da UE (OTAN, 2022; Bússola, 2022).

2.2 Modelo de análise

Esta investigação orientou-se pelo modelo de análise refletido no Quadro 2.

Quadro 2 – Modelo de Análise

Objetivo Geral				
Especificar contributos para o emprego da Dimensão Militar na promoção do poder de Portugal nas Relações Internacionais				
Questão Central				
Como empregar a Dimensão Militar na promoção do poder de Portugal nas Relações Internacionais?				
Objetivos Específicos	Questões Derivadas	Conceitos	Dimensões	Recolha de dados
Objetivo Específico 1 Reconhecer as possibilidades de Portugal, como pequeno Estado, no desenvolvimento das Relações Internacionais	Questão Derivada 1 Quais são as possibilidades de Portugal, como pequeno Estado, no desenvolvimento das Relações Internacionais?	Poder	Relações Internacionais	Análise documental e estatística e entrevistas semiestruturadas
		Relações Internacionais		
Objetivo Específico 2 Avaliar o emprego da Dimensão Militar nas Relações Internacionais	Questão Derivada 2 Qual é o contributo do emprego das FFAA na promoção do poder de Portugal nas Relações Internacionais?	Dimensão Militar	Política Externa	

3. Metodologia e método

Neste capítulo apresentam-se a metodologia e o método que modelaram este estudo.

3.1 Metodologia

Na presente investigação foi adotado o raciocínio indutivo através da observação de factos concretos que traduzem o empenho da DM no exterior, e cuja análise permite obter generalizações relativas à sua utilização e identificar propostas e oportunidades para o seu emprego, num quadro promotor do poder de Portugal nas RI (Bryman, 2012, p. 26).

Com a lógica indutiva escolhida, foi adotada uma estratégia de investigação qualitativa baseada na obtenção de dados sistematizados, perspetivas, experiências e opiniões pessoais, indissociáveis da subjetividade com que as fontes se relacionam com os fenómenos (Santos & Lima, 2019). O percurso metodológico selecionado, complementa-se com a utilização de um desenho de pesquisa de estudo de caso, sustentado no emprego das FFAA portuguesas e com horizonte temporal longitudinal, identificando alterações durante o período da análise, e numa perspetiva de futuro (Santos & Lima, 2019, p. 36).

3.2 Método

3.2.1. Participantes e procedimento

Participantes. Integraram esta investigação nove personalidades militares e civis (Quadro 3) cuja função atual (ou desempenhada no passado) e conhecimento reconhecido no contexto do estudo, tornam relevante o seu contributo para o objeto da investigação. No seu conjunto, as personalidades entrevistadas constituem uma amostra não-probabilística intencional (Sarmiento, 2013), à qual foi aplicada as mesmas questões, por se considerar adequada aos objetivos definidos (Rego, Cunha, & Meyer, 2018).

Quadro 3 – Identificação dos entrevistados

N.º	Função	Nome
1	2.º Comandante da operação da ONU na RCA - MINUSCA	Major-general Paulo Maia Pereira
2	Chefe de Gabinete do Secretário de Estado da Internacionalização, ex-Conselheira política e de defesa na delegação de Portugal da OTAN e adjunta do gabinete do Ministro dos Negócios Estrangeiros	Dr.ª Cristina Isabel Domingos de Matos
3	<i>Deputy Director / Chief of Staff EU Military Planning and Conduct Capability</i>	Major-general Hermínio Maio
4	Chefe do Estado-Maior da Força Aérea	General Joaquim Nunes Borrego
5	Ministro da Defesa Nacional	Professor Doutor João Gomes Cravinho
6	Subdiretora-Geral de Política de Defesa Nacional	Brigadeiro-general Ana Rita Baltazar
7	Chefe do Estado-Maior do Exército	General José Nunes da Fonseca

[Cont.]

8	Secretária-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa, ex-Embaixadora de Portugal junto do Comité Político e de Segurança da UE e da Organização para a Cooperação e Segurança na Europa	Embaixadora Graça Mira Gomes
9	Chefe do Estado-Maior da Armada	Almirante Henrique Gouveia e Melo

Procedimento. Foi efetuado um primeiro contato por telefone ou *email* aos potenciais participantes, para saber da sua disponibilidade para serem entrevistados e a assegurar as garantias de anonimato e confidencialidade, de que todos abdicaram (com a ressalva de um dos entrevistados ter solicitado não ser citado). Posteriormente foi agendada a entrevista (presencialmente, por videoconferência, ou *email*).

3.1.2 Instrumentos de recolha de dados

Foi construído um guião de entrevista semiestruturada, igual para todos os entrevistados, constituído por um enquadramento do tema, pelos objetivos de investigação e pelas questões a responder.

3.1.3 Técnicas de tratamento dos dados

Os dados obtidos nas entrevistas foram objeto de uma análise de conteúdo, realizada de forma integrada com a análise documental e o estado da arte, e com recurso à elaboração de uma matriz de unidades de contexto e de registo, por questão da entrevista, que visou encontrar os focos das respostas dos entrevistados (Sarmento, 2013). Posteriormente, elaborou-se uma matriz da análise de conteúdo categorial, por questão da entrevista (Quadros 4 a 10), visando corporizar as conclusões para cada uma das interrogações. A fiabilidade e validade das conclusões obtidas, resultantes da análise documental e das entrevistas realizadas, foi confirmada pela comparação dos dados com fontes externas e verificação da sua relevância em relação aos objetivos da investigação (Sarmento, 2013).

4. Apresentação dos dados e discussão dos resultados

No presente capítulo, são analisadas as informações recolhidas e respondidas as questões derivadas e central.

4.1 As possibilidades de Portugal, como pequeno Estado, no desenvolvimento das RI

“A atual política externa portuguesa é herdeira de uma matriz de séculos baseada na afirmação global (através de alianças estratégicas bilaterais e multilaterais) que contribuiu para a sobrevivência de Portugal enquanto Estado independente” (Galito, 2019, p. 21). Desta forma, o país tem evitado tornar-se no Estado exíguo vaticinado por Moreira (2005), em virtude da dialética induzida pelos desafios que lhe são colocados pela conjuntura, e tem conseguido mais do que os seus recursos poderiam e permitiriam alcançar, na medida em que tem encontrado um modo de “canalizar apoios imateriais e recursos materiais para a

prossecação de políticas, estratégias e modos de vida próprios, que não poderiam ser levados a cabo sem eles” (Telo, 1997, p. 651). Assim, tem conseguido passar a imagem de um poder que utiliza formas e mecanismos que lhe possibilitam obter recursos e meios que multiplicam a sua força, e lhe permitem projetar-se em missões e estratégias, aparentemente muito acima do seu peso relativo, tanto internas como externas (Telo, 1997, p. 652).

Importa, pois, perceber quais são os atributos que conferem ao Estado, em geral, a capacidade de intervenção nas RI, conscientes que a sua forma de atuação depende do seu peso relativo num SPI hierarquizado, e particularizar o caso português para identificar as suas possibilidades, que multiplicam a sua força na “arena” internacional.

4.1.1 A hierarquização dos Estados

Num mundo cada vez mais interdependente, sobretudo do ponto de vista político, económico e militar, o Estado continua a ser o principal centro de decisão internacional autónoma, e o principal agente das RI (Cohen, 2003; Couto, 1988; Fernandes, 1991, 2008). Contudo, a sua capacidade de intervenção depende dos seus atributos (território, população, governo, soberania (Cunha & Pereira, 2004), e outros), cuja graduação quantitativa e qualitativa pode ser estimada com o auxílio da Geopolítica, ajudando a determinar as potencialidades e vulnerabilidades do Estado, e assim, o seu poder nas RI (Dias, 2018). Por outro lado, apenas o Estado soberano tem capacidade plena de intervenção no SI, enquanto outros, também designados por semissoberanos (vassalos, confederados, neutralizados, exíguos e outros), apresentam uma possibilidade limitada de intervenção (Cunha & Pereira, 2004), incluindo-se, também, os Estados que, consoante os casos e circunstâncias, veem a sua soberania fragilizada ou partilhada (Dias, 2018).

Neste sentido, diversos autores apresentaram propostas de critérios para hierarquizar os Estados. Desde a visão “agigantada” de *Ray Cline*, que apenas considerava os Estados com população acima de 15 milhões de habitantes, procurando reduzir os fatores de subjetividade e colocando em evidência, além de fatores materiais, o peso da vontade nacional e da coerência da estratégia nacional do Estado (Almeida, 1990). Passando por Adriano Moreira, que agrupou as potências em grandes, médias e pequenas, sendo as primeiras, as únicas com capacidade autónoma para provocar, ou enfrentar, um conflito global e, as últimas, aquelas que, para perseguirem os seus interesses, necessitam de se associar a outra, ou outras, superiores (Moreira, 1994). E Cabral Couto, que classifica as potências como superpotências, grandes/médias, regionais ou de segunda ordem e pequenas. As primeiras, assumindo-se como polos de poder com capacidade de atuação global, e as últimas com capacidade de influência reduzida, ou mesmo nula, sendo a sua capacidade de intervenção apenas aceitável em contexto multilateral (Couto, 1988), e o seu poder resultante do poder funcional (posição geográfica, ou controlo de recursos importantes para o SI) que poderão deter, ou do “poder do número” resultado da sua capacidade de associação a outras potências da mesma ordem, adicionando as respetivas forças e obtendo um resultado superior (Moreira, 1991, 1994).

As propostas anteriores não são únicas. Existindo outras com visões opostas, concordantes, ou até mesmo complementares (Dias, 2018), constituindo exemplos as “*Orders of National*

Power”, no quadro de um sistema estatal inserido em estruturas geopolíticas (Cohen, 2003), e o revelado pela história após o Congresso de Viena de 1815, onde é possível identificar três OI (Concerto Europeu, Sociedade das Nações, e a ONU) que materializam uma clara hierarquização das potências, na procura de um equilíbrio para o SPI, após a ocorrência de conflitos armados de escala mundial (Palmeira, 2006).

4.1.2 O poder do pequeno Estado

É no contexto descrito no ponto anterior, que surgem os pequenos Estados. Estes, não dispondo de potencial estratégico que lhes permita liberdade de ação, pelo menos suficiente, no SPI, deverão aceitar as desigualdades de poder, mas procurar formas de as moderar, potenciando e explorando as semelhanças com potências de poder parecido ou superior, escolhendo criteriosamente alianças, e mantendo e desenvolvendo laços históricos, linguísticos e culturais com outros Estados de maior afinidade (Almeida, 1990).

Neste âmbito, a ação diplomática assume a principal alternativa que se coloca aos pequenos Estados no relacionamento com outras potências. Até porque a renúncia aos seus objetivos, colocando em causa a sua dignidade, história, cultura e valores tradicionais, nunca deverá ser aceite (Almeida, 1990), para além de se constituírem como produtos da declinação das finalidades teleológicas justificativas da sua existência. Esta diplomacia deverá ser exercida nas suas diversas formas (por exemplo, digital, partilhada, económica e cultural) (Moita et al., 2019), procurando influenciar e atrair outras potências, em linha com os seus interesses (Moreira & Ramalho, 2011). Naturalmente, utilizando também os instrumentos e mecanismos do Direito Internacional, num SI marcado cada vez mais por políticas de cooperação e de soberanias partilhadas, que tornam a diplomacia tida como ação num elemento de convergência de interesses e um instrumento de diálogo cooperativo, em detrimento de uma gestão cautelosa e negociada de conflitos (Moita et al., 2019). Neste contexto, a política externa dos Estados é instrumental e a diplomacia a capacidade de executar o plano definido (Galito, 2019, p. 5).

Em complemento, a capacidade de influência dos pequenos Estados, também poderá ser entendida como uma forma de perturbar a ordem estabelecida, desde que conveniente. Por exemplo, assumindo uma postura de neutralidade (Correia, 2004), integrando *fora* internacionais, usando o poder da voz e do protesto (ou do aplauso), e do voto em assuntos globais (Almeida, 1990), ou utilizando os seus poderes funcional e o “do número”, já mencionados. Moreira (1997), aponta, ainda, a possibilidade do pequeno Estado desenvolver uma “soberania de serviços”, consubstanciando um poder sustentado no reconhecimento internacional do contributo útil que o mesmo pode dar à comunidade, validado pela qualidade e importância dos serviços prestados, visão também partilhada no Conceito Estratégico Militar (CEM, 2014).

Percebe-se, assim, que, apesar do pequeno Estado não ter o poder ao qual normalmente se associa a capacidade militar ou económica, ele existe e faz parte do “palco” internacional, constituindo uma realidade que não pode ser ignorada (Almeida, 1990). Em suma, os pequenos Estados devem conviver com a hierarquização das potências, porque ela existe, mas

desenvolver modalidades de ação estratégicas que lhes permitam atenuar as desigualdades e defender/alcançar os seus interesses/objetivos. Em geral, sustentam a sua ação no poder funcional (se o possuírem), no número (assente na multilateralidade), na relação de influência (dependendo da sua capacidade diplomática) e na “soberania de serviços” (obtendo concessões em troca da sua contribuição nas RI).

4.1.3 O poder de Portugal

Portugal é um Estado com o estatuto de pequena potência (Almeida, 1990; Couto, 1988; Moreira, 1994). Contudo, essa realidade, não o tem impedido de desenvolver as ações tidas como úteis, com vista à persecução dos seus interesses. E, apesar de parecer um Estado “disfuncional” no SI (Telo, 1997), desenvolve uma política externa “consolidada”, assente em três vetores estratégicos (Europa, Atlântico e Lusofonia) (Cravinho, 2012, cit. por Galito, 2019, p. 4), que se tem aprofundado, pela inclusão adicional de mais três (resultantes da divisão dos primeiros): apoio às Comunidades (ou diáspora portuguesa); Internacionalização (ou diplomacia económica); e o Multilateralismo (Galito, 2019; Silva, 2018).

Neste sentido, o país tem mantido uma relação privilegiada com a potência que domina o Atlântico, incluindo-se neste particular as relações bilaterais com o Canadá e o UK (Galito, 2019), permitindo-lhe estar no centro da evolução do SI (Telo, 1997). Integra a OTAN (como membro fundador), permitindo-lhe a defesa do espaço atlântico português e dos valores internos da sociedade (Telo, 2001). Está no seio da OI que congrega a Europa, permitindo-lhe o desenvolvimento económico e social (Galito, 2019). E mantém os laços de afinidade, que a história lhe reservou, através de relações bilaterais e multilaterais, com os países que falam a mesma língua, conferindo-lhe o papel de uma plataforma de diálogo e comércio, e o aprofundamento da sua cultura (Galito, 2019).

Esta presença no mundo tem-lhe concedido a prerrogativa de ser “considerado” pelas outras potências, sendo sustentada na conjugação de diversas particularidades, que unificam as suas possibilidades nas RI, destacando-se:

(i) a geografia de Portugal continental, marcada pela sua localização no extremo ocidental da Europa, excêntrica em relação ao seu centro, mas central em relação ao continente americano, europeu e africano, que lhe possibilita servir de plataforma de articulação entre as duas margens do Atlântico, e simultaneamente, de ligação entre o norte e o sul. Em adição, acede a mar aberto e possui um território arquipelágico, que constitui uma vantagem competitiva, pela terra, mar (com possibilidade de alargamento da plataforma continental) e espaço aéreo, da sua responsabilidade (Guedes & Costa, 2019);

(ii) a coesão nacional, sustentada na língua, que é a quinta mais falada no globo (por cerca de 250 milhões de pessoas) (Turismo, 2022), nos sentimentos patrióticos e religiosos da sua população (Guedes & Costa, 2019), nos mais de dois milhões de emigrantes portugueses (mais de cinco milhões se incluirmos os lusodescendentes), com uma diáspora presente nos cinco continentes, que mantêm a ligação a Portugal (Diplomático, 2022), e na cultura com particularidades de todo o mundo, resultante de um milenar processo de miscigenação de sangue e sucessivas sobreposições culturais (Saraiva, 2005);

(iii) a possibilidade de funcionar como placa giratória entre culturas, pessoas e regiões (Telo, 1997), assente numa história de prestígio (Guedes & Costa, 2019), e em linhas de comunicação comerciais viabilizadas pela sua geografia, destacando-se o caso do porto marítimo de Sines, enquanto possível “porta atlântica da Europa”, num processo de redefinição das rotas internacionais do comércio terrestre e marítimo, já iniciado com o alargamento do Canal do Panamá, em 2016 (que possibilitou uma ligação transatlântica entre o Pacífico e o Atlântico mais curta e económica para navios com o dobro da anterior capacidade), que lhe poderá atribuir um papel destacado sob o impulso chinês da “Rota da Seda Marítima do Século XXI” (Duarte, 2019, p. 59), e até como resultante da atual conflitualidade no leste europeu;

(iv) o peso do nível político, sobretudo na capacidade da sua diplomacia e na forma como desenvolve a sua política externa numa perspetiva de “economia de esforço” que procura o máximo rendimento relativamente ao investimento político e diplomático, por exemplo, orientando o seu esforço negocial para onde será decisivo, evitando envolver-se em todos os assuntos com a mesma intensidade (Guedes & Costa, 2019, p. 25), e as regras peculiares do jogo social português, que permite, por exemplo, que “nas fases da história de Portugal de maior abertura ao exterior, a inovação interna e o ritmo de mudança gradual e progressiva são mais rápidos” acontecendo o contrário quando o país se fecha, tornando “os valores coletivos e corporativos mais pesados e a inovação mais lenta e conflitual” (Telo, 1997, p. 667), e pelo papel dos militares, garantindo uma presença assídua em missões sob a égide das diversas OI, no SI (Guedes & Costa, 2019).

4.1.4 Síntese conclusiva e resposta à QD1

Da análise desenvolvida, e em resposta à QD1 (*Quais são as possibilidades de Portugal que contribuem para a promoção do seu poder nas RI?*), conclui-se que Portugal assume particular relevância na forma como procura a consecução dos seus interesses nas RI, sustentada nas possibilidades de: utilizar um poder funcional, conferido pela sua localização geográfica, que lhe permite servir de plataforma de articulação entre as duas margens do Atlântico e de ligação entre o norte e o sul, e lhe confere a possibilidade de funcionar como placa giratória entre pessoas, culturas e regiões; utilizar o “poder do número” e a capacidade de influência, ancorados no multilateralismo resultante da sua participação ativa nas principais OI, e no peso do nível político, assente na sua diplomacia; e, por fim, utilizar um “poder” de “soberania de serviços”, resultante, essencialmente, das mais valias que lhe advêm da sua capacidade de adaptação e coesão nacional associada a uma permanente ação no domínio bilateral e multilateral.

4.2 O Emprego das FFAA no contexto internacional

Neste subcapítulo será analisado o empenhamento das FFAA em missões da OTAN, UE e ONU, e de CDD com países da CPLP, e respondida a QD2.

A participação de FND em operações internacionais reflete a concretização dos objetivos nacionais no âmbito dos compromissos assumidos com as OI que Portugal integra (EMGFA,

2020), e demonstra e credibiliza o empenho e a determinação nacionais na presença e participação nos processos e ações coletivas que visam a criação de um ambiente de paz e segurança internacionais, do qual é diretamente beneficiário, afirmando a sua identidade nacional numa lógica de “soberania de serviços” (CEM, 2014, pp. 7, 22).

Neste âmbito, o EMGFA é a entidade que planeia, dirige e controla o emprego operacional das forças militares, quando projetadas, cabendo ao Chefe do EMGFA (CEMGFA) a responsabilidade do seu emprego e o respetivo comando operacional, e aos ramos o seu aprontamento e sustentação (LOBOFA, Lei n.º 2/2021).

Contudo, o processo de decisão relativo ao emprego de FND tem início mais cedo, cabendo ao CEMGFA, em linha com as orientações políticas recebidas e ouvido o Conselho de Chefes de Estado-Maior (LOBOFA, Lei n.º 2/2021), a elaboração de propostas de forças (ou opções de resposta militar), para as novas oportunidades asseguradas e/ou identificadas pela Direção-Geral de Política de DN, que contribuam para a prossecução dos interesses nacionais (Decreto Regulamentar n.º 14/2015, de 31 de julho). As propostas são apresentadas ao MDN e, se aprovadas, submetidas ao Conselho Superior de DN para emissão de parecer (LDN, Lei n.º 3/2021). Posteriormente, o Governo comunicará à Assembleia da República a sua decisão relativa ao emprego de FND, sendo que a mesma deverá ser objeto de comunicação prévia fundamentada do Primeiro-Ministro ao Presidente da República (LDN, Lei n.º 3/2021).

As oportunidades de emprego de FND em missões sob a égide da OTAN, UE e ONU, dependem da conjuntura internacional e da opção destas OI, pela utilização de FFAA. Em termos nacionais, os fatores que estão na origem da seleção das missões onde Portugal participa são indicados no Quadro 4, constituindo o interesse nacional (embora os entrevistados não o tenham especificado) o principal elemento decisório, conforme referido por 89% dos entrevistados². A este propósito, J.G. Cravinho (entrevista presencial, 10 de fevereiro de 2022), refere que esta escolha “segue um padrão estabelecido, que tem evoluído de ano para ano” e que o país “tem todo o interesse em ser visto como contribuinte líquido para a segurança e estabilidade internacional”. A presença permanente de Portugal nestas três OI, associada às suas obrigações nacionais, também são fatores apontados por 78% dos entrevistados, acrescentando H. Maio (entrevista por *zoom*, 23 janeiro de 2022), que “defendendo os interesses daquelas OI, Portugal estará a salvaguardar os seus próprios interesses”, e A. R. Baltazar (entrevista por *zoom*, 12 de fevereiro de 2022), que afirma que a participação nacional é também “uma questão de credibilidade e fiabilidade entre aliados e Estados-Membros”. Por outro lado, mais de metade dos entrevistados considera que a escolha da participação nacional também é condicionada pelas capacidades existentes, associando-as à tipologia das operações que são solicitadas pelas OI em causa (56% dos entrevistados).

² Os quadros apresentados neste capítulo resumem a análise de conteúdo categorial efetuada às entrevistas elaboradas aos participantes desta investigação (Quadro 3), organizadas em torno do objeto de estudo e estruturadas para: identificar os fatores que estão na origem da escolha das missões em que Portugal participa e a influência do CEDN na mesma; avaliar o emprego das FFAA no exterior como fator promotor do poder do país nas RI e identificar os respetivos contributos; e procurar contributos para o futuro emprego de forças nacionais no estrangeiro, em termos de prioridades de emprego nas OI estudadas e em áreas geográficas.

Por outro lado, as opções de resposta militar propostas para cada oportunidade, são definidas de acordo com as possibilidades nacionais, em termos de forças (e respetiva adequabilidade à operação), orçamento disponível, e aceitação das propostas nacionais, nos processos respetivos de geração de forças das OI (Talambas, 2019).

Quadro 4 – Análise da Questão 1

Q1: Quais são os fatores/considerações , que na sua perspetiva, estão na origem da escolha das missões em que Portugal participa, no âmbito da OTAN, UE e ONU? E em relação às ações de CDD com países membros da CPLP?													
Categoria	Subcategoria	Un Reg ³	Entrevistado									UnEn ⁴	
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	∑	%
Interesse nacional	OTAN/UE/	1.1	x	x	x		x	x	x	x	x	8	89
Rentabilização da participação, associada à conjuntura do momento	ONU	1.2	x		x		x					3	33
Geografia / Financiamento		1.3				x		x				2	22
Presença permanente nas 3 OI / Obrigações internacionais		1.4	x	x	x	x	x			x	x	7	78
Contribuição para os objetivos das OI		1.5			x				x	x		3	33
Capacidades associadas à tipologia das operações		1.6	x	x	x	x		x				5	56
Áreas de nichos específicas (formação de lideranças, projetos conjuntos...)		1.7	x	x				x			x	4	44
Participação ao nível estratégico no país com quem esta ocorre		1.8	x	x					x	x	x	5	56
Interesse nacional, associado a fatores específicos	1.9	x	x	x	x	x	x		x	x	8	89	
Ponte para outras OI	1.10	x	x			x	x				4	44	

Em relação às ações de CDD, 89% dos entrevistados menciona o interesse nacional associado a fatores específicos como elemento decisório para o seu desenvolvimento (Quadro 4). Apontam-se como exemplos destes fatores: a execução de projetos conjuntos e a manutenção do relacionamento institucional, e aspetos culturais e económicos (C. I. Matos, entrevista por *zoom*, 21 de janeiro de 2022); a segurança e defesa dos países com quem Portugal coopera (J. G. Cravinho, *op. cit.*; H. Maio, *op. cit.*); entre outros.

³ Unidades de Registo (UnReg). As UnReg resultam da diferenciação (por exemplo, por cores) de fragmentos do texto transcrito das entrevistas, que têm um contexto semelhante. Ou seja, são os fragmentos do texto da entrevista que são semelhantes e comparáveis no seu conteúdo, definido como categoria (Sarmiento, 2013, pp. 53-66).

⁴ Unidades de Enumeração (UnEn). As UnEn representam os resultados em função das unidades de registo identificadas nas respostas de cada entrevistado (Sarmiento, 2013, pp. 53-66).

Questionados sobre a influência do CEDN na forma como o país emprega as suas FFAA em missões no exterior (Quadro 5), 78% dos entrevistados considera o documento como enquadrador, porém sem consequências práticas. Acrescenta H. Maio (*op. cit.*), ser “mais relevante o que se passa nas próprias OI”.

Quadro 5 – Análise da Questão 2

Q2: Considera que a entrada em vigor do CEDN (2013) alterou a maneira como Portugal emprega as suas FFAA na promoção do poder de Portugal nas RI? Porquê?												
Categoria	Un Reg	Entrevistado									UnEn	
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	∑	%
Sim, mas apenas nalguns aspetos	7.1	x						x			2	22
Não, o CEDN é um documento enquadrador / inconsequente / é mais relevante o que se passa nas OI	7.2		x	x	x	x	x		x	x	7	78

Contudo, H. G. e Melo (entrevista por *email*, 26 de fevereiro de 2022), apesar de concordar com a inconsequência do CEDN nesta matéria, considera que o documento “veio dar sustentação estratégica e doutrinária à edificação das capacidades necessárias para fazer face ao nível de ambição estabelecido”. Em complemento J. G. Cravinho (*op. cit.*), considera ser necessário “criar mecanismos para tornar o próximo CEDN consequente, por exemplo, na forma como Portugal emprega as suas FFAA”.

4.2.1 O contributo da Marinha

A análise das Figuras 1 a 5, permite atestar o contributo da Marinha para a promoção do poder de Portugal nas RI, no âmbito do objeto em estudo⁵. Com efeito, este ramo tem participado regularmente em missões das OI consideradas⁶, registando-se um pico de representatividade entre 2016 e 2017, com tendência crescente no último ano (Figura 1).

⁵ Os dados apresentados nas figuras inseridas no presente capítulo referem-se ao emprego das FFAA no CE durante o período de tempo compreendido entre os anos de 2013 e 2021 (ambos incluídos) e consideram a participação de FND e END em missões da OTAN, UE e ONU e em ações de CDD com países membros da CPLP. Estes dados foram obtidos a partir das seguintes fontes referenciadas na bibliografia, ou ao longo do corpo do texto: Anuários da defesa, Secretaria-Geral do MDN, EMGFA, Marinha, Exército e Força Aérea.

⁶ As missões consideradas incluem as forças nacionais alocadas às forças em elevada prontidão da OTAN e da UE. Além destas forças, foram consideradas as seguintes missões com participação nacional, na OTAN: Operação *Active Endeavour* (na zona do Mediterrâneo), Operação *Sea Guardian* (que sucedeu à *Active Endeavour*), *International Security Assistance Force* (ISAF, no Afeganistão), *Resolute Support Mission* (RSM, que sucedeu à ISAF), *Kosovo Force* (KFOR, no Kosovo), *NATO Mission Iraq* (no Iraque), Operação *Ocean Shield* (na costa da Somália), *Baltic Air Policing* (BAP, no espaço aéreo Báltico), *Enhanced Air Policing* (na Polónia), *Immediate Assurance Measures* (Lituânia e Roménia), *Tailored Forward Presence* (na Roménia), *Focused Collection Activities* (na área do Báltico) e a Operação *Allied Solace* (no Kosovo). Na UE: *European Union Naval Force Somalia* (EUNAVFOR) (Operação Atalanta, no Golfo de Éden e na Bacia da Somália), *European Union Naval Force Mediterranean* (Operação *Sophia* e *Irini*, no Mediterrâneo), *European Union Training Mission* (EUTM), no Mali, na Somália, na RCA e em Moçambique, *European Union Mission in the Democratic Republic of the Congo* (EUSEC, na República Democrática do Congo) e a participação de meios das FFAA em apoio da Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (FRONTEX). Por fim, no âmbito da ONU: *United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in the Central African Republic* (MINUSCA, na RCA), *United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali* (MINUSMA, no Mali), *United Nations Verification Mission in Colombia* (UNVMC, na Colômbia), *United Nations Mission in Kosovo* (UNMIK, no Kosovo), *United Nations Assistance Mission in Afghanistan* (UNAMA, no Afeganistão), e a Operação IDAI de ajuda humanitária a Moçambique.

Contudo, os efetivos empenhados não acompanharam a mesma tendência, com o pico a acontecer em 2018, com cerca de 1210 militares empenhados (em nove missões) (Figuras 1 e 2), dos quais mais de 300 na Operação *Sea Guardian* (da OTAN), destinada a contribuir para a promoção de um ambiente marítimo seguro na região do Mediterrâneo, com as fragatas *NRP D. F. Almeida e Alvares Cabral* (Secretaria-Geral MDN, email, 10 de dezembro de 2018). Ainda neste âmbito, H. G. e Melo (op. cit.) destaca, também, a participação da Marinha nas *Assurance Measures* da Aliança, na Lituânia, com uma Companhia de Fuzileiros, por “contribuir para a dissuasão da ameaça russa e para o robustecimento das medidas defensivas na fronteira leste da Europa”, e C. I. Matos (op. cit.), relewa o contributo deste ramo na missão FRONTEX (da UE), “pelos “ganhos” concretos que permitiu obter para a política externa nacional, por exemplo, o apoio à candidatura portuguesa para o cargo de Diretor-Geral da Organização Internacional para as Migrações”.

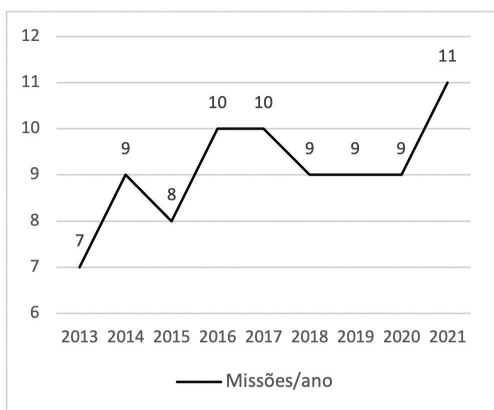


Figura 1 – Total de missões da Marinha, por ano, nas OI

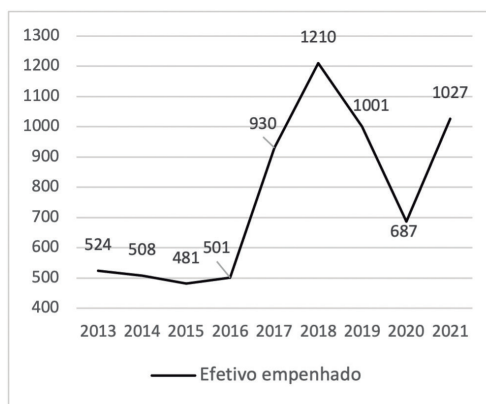


Figura 2 – Efetivo total da Marinha, por ano, em missões nas OI

Em geral, constata-se uma participação predominante da Marinha em missões da OTAN e da UE, comparativamente às da ONU (Figura 3). Dá-se conta da presença preponderante na zona de influência dos continentes europeu e africano (Figura 5), com a maior percentagem do efetivo empenhado na OTAN, essencialmente devido aos meios alocados às forças em elevada prontidão desta OI (Figura 4).

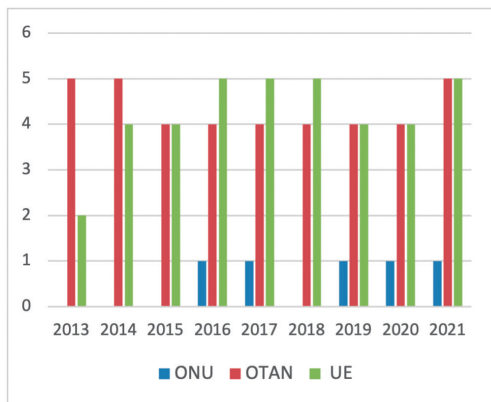


Figura 3 – Total de missões da Marinha, por ano, por OI

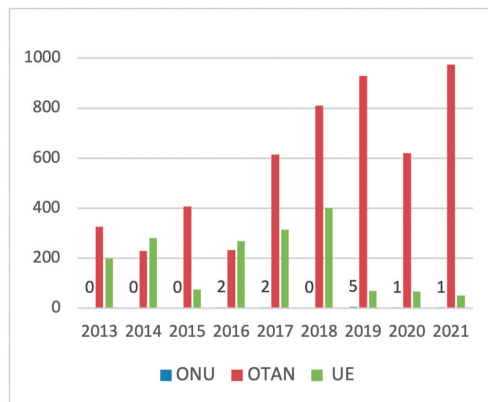


Figura 4 – Efetivo total da Marinha, por ano, em cada OI

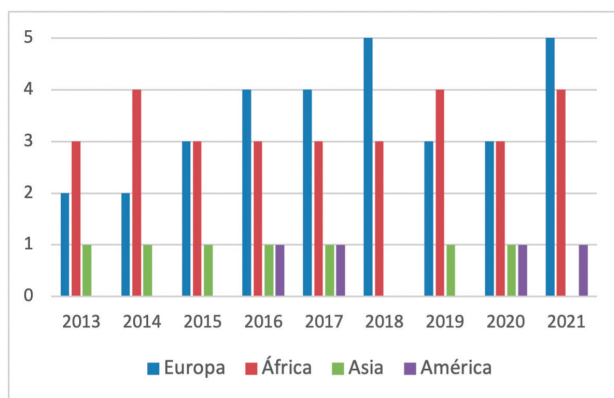


Figura 5 – Total de missões da Marinha, por ano, em cada continente

De igual modo, a análise das Figuras 26 a 33, permite verificar a manutenção regular (embora com tendência crescente) da ação da Marinha no âmbito da CDD (Figura 27), empenhando um efetivo anual médio que ronda os 50 militares (Figura 29), embora o ano de 2020 tenha constituído uma exceção, devido à pandemia COVID-19. Em adição, verifica-se um contributo relevante na formação de militares de países da CPLP em Portugal (Figura 31), acompanhando a tendência decrescente, dos outros ramos, em relação aos militares formados nos países de origem (Figura 33).

4.2.2 O contributo do Exército

O contributo do Exército para a promoção do poder de Portugal nas RI, pormenorizado nas Figuras 6 a 10 (e 26 a 33 no caso da CDD), contextualiza-se por uma participação com tendência sinusoidal, com um pico de representatividade nos anos de 2017 e 2019 (Figura 6), semelhante aos efetivos empenhados (Figura 7), devido aos contributos para as forças em alta prontidão da OTAN, mas também para a missão de apoio à paz no Kosovo, em 2017 (KFOR), e

para a missão de treino, aconselhamento e auxílio às Forças de Defesa e Segurança Nacional do Afeganistão, em 2019 (RSM), ambas da OTAN.

Contudo, foi no ano de 2021 que se verificou o pico máximo do efetivo empenhado, com cerca de 1541 militares, não só devido ao contributo para as forças em alta prontidão da OTAN, mas também para a missão da ONU, destinada a reduzir a presença e a consequente ameaça de grupos armados na República Centro Africana (RCA) e a implementar um ambiente pacífico e seguro naquele país, MINUSCA (Divisão de Recursos do EMGFA, *email*, 13 de dezembro de 2021). Esta missão é apontada por J. G. Cravinho (*op. cit.*) e C. I. Matos (*op. cit.*), como um importante contributo para o alavancar do relacionamento de Portugal com outros países da ONU e, em particular, com a UE no domínio da defesa. Acrescentando P. M. Pereira (entrevista por *zoom*, 16 de janeiro de 2022), que neste país “Portugal faz mais do que é esperado, constituindo-se como um fator diferenciador e uma referência como força militar”.

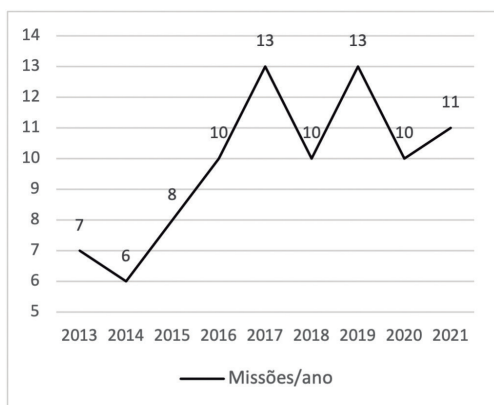


Figura 6 – Total de missões do Exército, por ano, nas OI

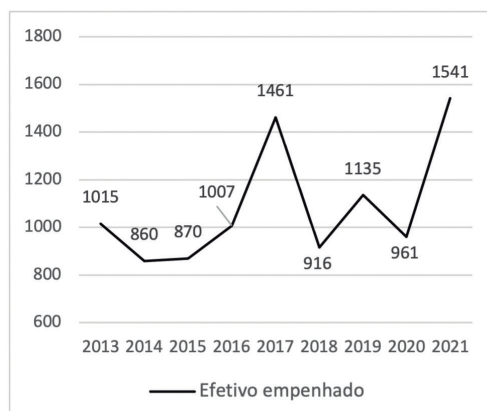


Figura 7 – Efetivo total do Exército, por ano, em missões nas OI

Em geral, constata-se a participação predominante do Exército em missões da OTAN, mas também com elevada representatividade na UE e na ONU, nesta última, a partir de 2016 (Figura 8). Estas missões aconteceram, maioritariamente, no continente africano, e com a maior percentagem do efetivo empenhado sob a responsabilidade da OTAN, devido aos meios alocados às forças em elevada prontidão desta OI (Figuras 9 e 10).

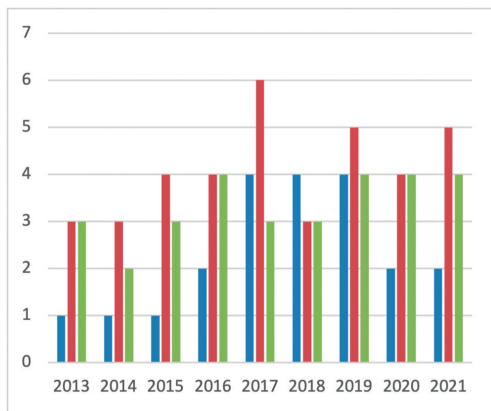


Figura 8 – Total de missões do Exército, por ano, por OI

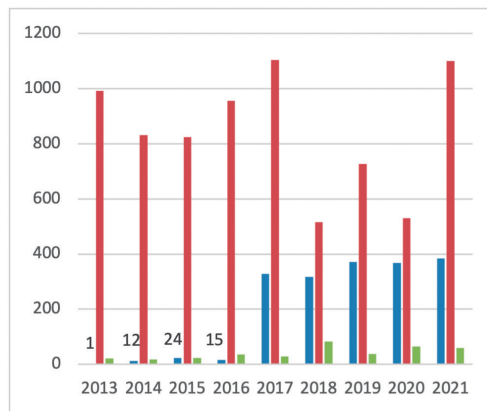


Figura 9 – Efetivo total do Exército, por ano, em cada OI

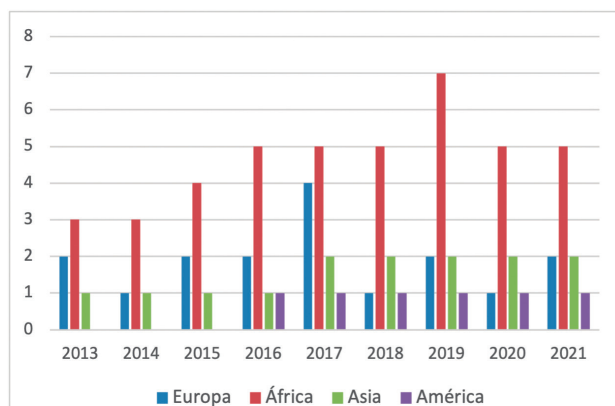


Figura 10 – Total de missões do Exército, por ano, em cada continente

No âmbito da CDD, verifica-se uma tendência decrescente no número de missões em que o Exército tem participado (Figura 27). O mesmo aconteceu em relação ao efetivo empenhado anualmente sendo este, em média, de 60 militares (Figura 29). Relativamente à formação, tem-se registado um contributo estável nos últimos anos, na formação de militares de países da CPLP em Portugal (Figura 31), embora o Exército também acompanhe a tendência decrescente em relação aos militares formados nos países de origem das ações de CDD (Figura 33).

4.2.3 O contributo da Força Aérea

O contributo da FA para a promoção do poder de Portugal nas RI, expresso nas Figuras 11 a 15 (e 26 a 33 no caso da CDD), concretiza-se por uma participação irregular, embora com picos uniformes de representatividade, nos anos de 2016, 2017 e 2019, e com tendência crescente no último ano (Figura 11). Em sentido contrário, os efetivos empenhados apresentam uma tendência decrescente com o pico a acontecer no ano de 2015, com cerca de 538 militares empenhados em oito missões.

Destaca-se, nesse ano, a participação da FA na operação da ONU no Mali destinada a apoiar o processo político e a segurança da população, a consolidação da autoridade do Estado e a preparação de eleições livres, MINUSMA, com uma aeronave C-130H e outra C-295M e respetivas guarnições e pessoal de apoio, e na missão *Assurance Measures* da OTAN, na Roménia, com quatro *F-16M*, em reforço do Policiamento Aéreo daquele país (Anuário, 2015). A este propósito, J. N. Borrego (entrevista por *email*, 10 de fevereiro de 2022), considera que “o Policiamento Aéreo desenvolvido de forma sistemática nos países bálticos tem materializado um importante contributo para a afirmação de Portugal nas RI”, acrescentando C. I. Matos (*op. cit.*), que tem contribuído para a “agregação de vontades, ou de simpatia internacional, para com os interesses nacionais”.

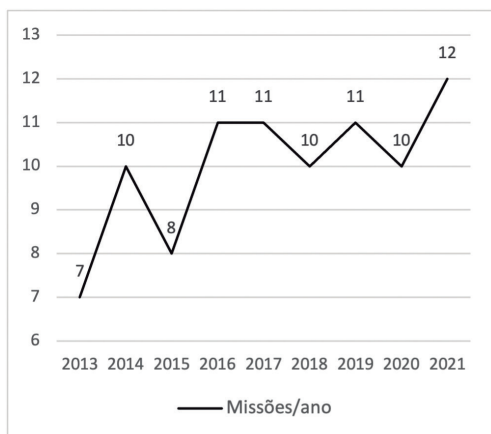


Figura 11 – Total de missões da FA, por ano, nas OI

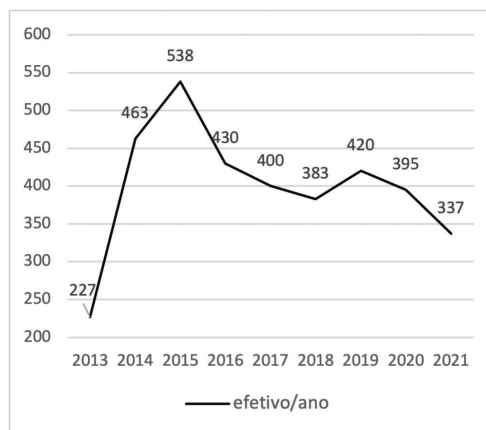


Figura 12 – Efetivo total da FA, por ano, em missões nas OI

Em geral, constata-se uma participação predominante da FA em missões da OTAN, assemelhando-se a sua presença na ONU e na UE (Figura 13), com um evidente empenho nos continentes europeu e africano (Figura 15), e uma maior percentagem do efetivo empenhado na OTAN, devido aos meios alocados às forças em elevada prontidão desta OI (Figura 14).

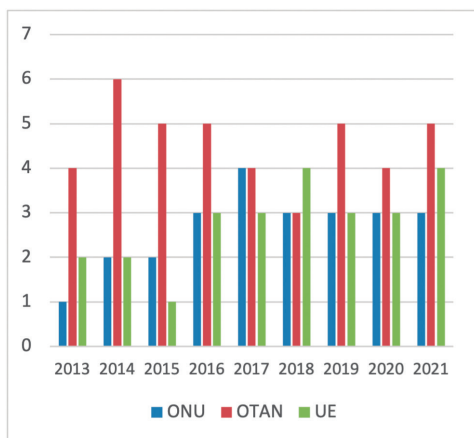


Figura 13 – Total de missões da FA, por ano, por OI

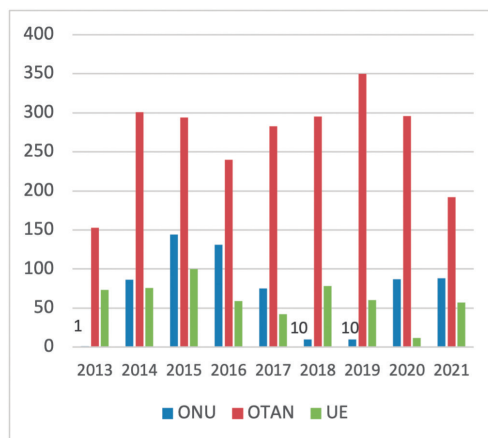


Figura 14 – Efetivo total da FA, por ano, em cada OI

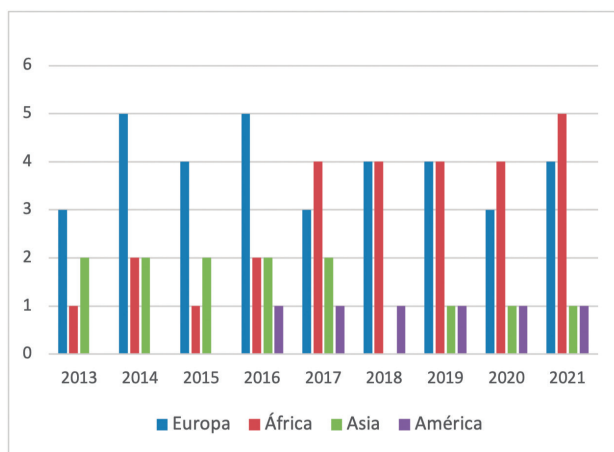


Figura 15 – Total de missões da FA, por ano, em cada continente

Por outro lado, a participação da FA em ações de CDD tem sido regular, apresentando dois picos em missões nos anos de 2015 (quatro) e 2019 (seis) (Figura 27). O seu efetivo médio anual empenhado tem rondado os 27 militares (Figura 29). Por último, verifica-se um reduzido contributo da FA na formação de militares de países da CPLP, comparativamente ao dos outros ramos (Figuras 31 e 33).

4.2.4 O emprego das Forças Armadas

A avaliação atribuída ao emprego das FFAA como fator de promoção do poder de Portugal nas RI nas OI analisadas, é definida como significativamente positiva por 89% dos entrevistados (Quadro 6). Apontando P. M. Pereira (*op. cit.*), algumas ressalvas, principalmente em relação à OTAN, “pela constante falta de atribuição de meios, em exclusividade”, embora C. I. Matos (*op. cit.*), considere mais relevante para aquela OI o baixo investimento do país em investigação e desenvolvimento na área da Defesa (já que a maior parte do orçamento neste

âmbito se destina à despesa com pessoal), uma vez que a atribuição de forças, em simultâneo à OTAN e UE, é prática comum de alguns países da UE.

Quadro 6 – Análise da Questão 3

Q3: Em termos gerais, como avalia o emprego das FFAA em FND/END na ONU, OTAN e UE, como fator de promoção do poder de Portugal nas RI? E em relação à CDD com Estados membros da CPLP?													
Categoria	Subcategoria	Un Reg	Entrevistado									UnEn	
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	Σ	%
Significativamente positivo, mas com ressalvas	OTAN/UE/ONU	2.1	x									1	11
Significativamente positivo, sem ressalvas		2.2		x	x	x	x	x	x	x	x	8	89
Em crescendo	CDD	2.3	x									1	11
Muito positivo		2.4		x	x	x	x	x	x	x	x	8	89

Por outro lado, o Quadro 7, justifica a avaliação atribuída ao emprego das FFAA como fator promotor do poder de Portugal nas RI, indicado no Quadro 6.

Quadro 7 – Análise da Questão 4

Q4: Quais são os contributos resultantes do emprego das FFAA, em FND/END, que identifica, como promotores do poder de Portugal nas RI? E no caso do seu emprego em CDD?													
Categoria	Subcategoria	Un Reg	Entrevistado									UnEn	
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	Σ	%
Afirmção / Credibilidade de Portugal	OTAN/UE/ONU	3.1	x	x	x	x	x	x	x	x	x	9	100
Criação de janelas de oportunidade (mesas de negociação / externalização da indústria e comércio, etc.)		3.2	x	x			x	x				4	44
Capacitação das FFAA portuguesas		3.3			x				x			2	22
Alavancamento da capacidade de influência nacional		3.4			x	x		x				3	33
Coprodutores de segurança internacional		3.5	x	x	x	x	x		x	x	x	8	89
Facilitador da ação nacional em diferentes domínios	CDD	3.6	x	x	x	x	x	x	x	x	9	100	
Promoção / Consolidação da cultura portuguesa		3.7	x	x	x		x			x		5	56
Contribuição para a afirmação / Credibilidade nas diversas OI / Ponte na UE para África		3.8	x		x		x			x	x	5	56

Neste sentido, a totalidade dos entrevistados aponta a afirmação e a credibilidade de Portugal como principais contributos do emprego das FFAA no exterior (Quadro 7). Considerando J. N. da Fonseca (entrevista por *email*, 15 de fevereiro de 2022), que “Portugal tem adquirido reconhecimento e prestígio enquanto ator predominante disponível e ativo” neste âmbito. Em acréscimo, é mencionado o facto de Portugal se afirmar como coprodutor de segurança internacional (89% dos entrevistados), referindo H. G. e Melo (*op. cit.*), que desta forma “o país consolida o estatuto nacional de estado costeiro e contribuinte para a segurança comum”. Por outro lado, J. G. Cravinho (*op. cit.*), alude que Portugal tem conseguido obter retorno (na consecução dos seus interesses) dos contributos resultantes do emprego das FFAA, ao nível da UE e da ONU, embora em relação à OTAN considere ser ainda necessário dar alguns passos nessa direção. Salienta-se, ainda, a opinião manifestada por 44% dos entrevistados, considerando que o contributo do emprego das FFAA também se revela na abertura de janelas de oportunidade (por exemplo, para integrar fora internacionais) que, de outra forma, seriam difíceis de alcançar.

Analisada a situação dos ramos nos parágrafos anteriores, importa verificar o contributo conjugado das FFAA, expresso nas Figuras 16 a 25, relativamente à OTAN, UE e ONU, e 26 a 33 para a CDD com países da CPLP. Em geral, a análise destas figuras permite concluir que, entre 2013 e 2021 houve um aumento no número de participações das FFAA superior a 62%, passando de 21 para 34 missões, solidificando uma tendência crescente (Figuras 16), com exceção dos anos de 2018 e 2020 onde houve um retrocesso no número de missões dos três ramos (Figura 17).

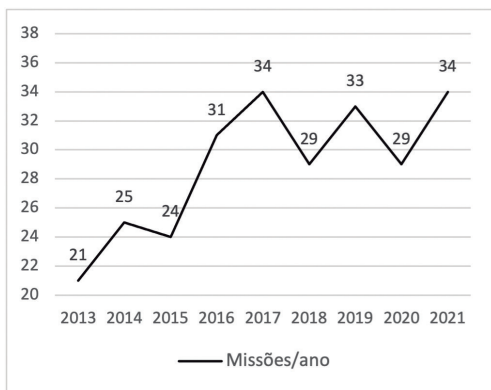


Figura 16 – Total de missões das FFAA, por ano, nas OI

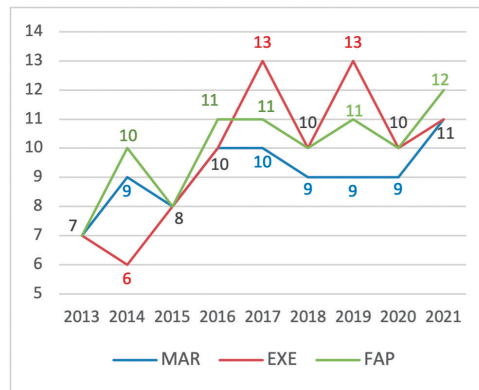


Figura 17 – Total de missões das FFAA, por ramos, por ano

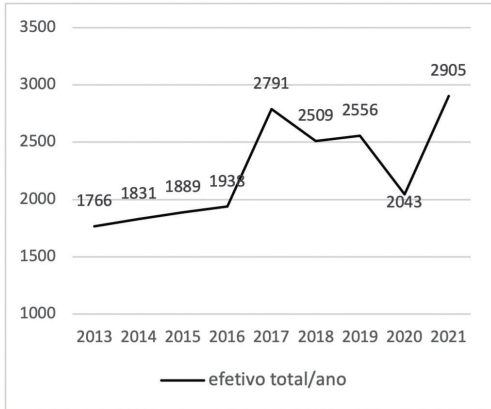


Figura 18 – Efetivo das FFAA empenhado, por ano

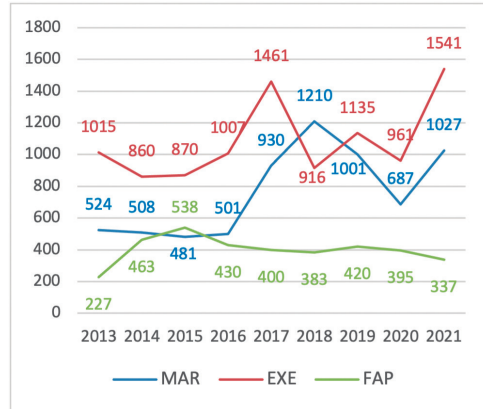


Figura 19 – Efetivo total das FFAA empenhado, por ramos

Por outro lado, verifica-se que a FA foi o ramo com maior representatividade nas OI até 2017 (e em 2021, com exceção de 2013 e 2015), altura em que o Exército assumiu a liderança até 2019 (exceto em 2018) (Figura 17).

Durante o período em análise, as FFAA empenharam um efetivo médio anual superior a 2000 militares nas missões das OI consideradas, destacando-se, neste particular, o ano de 2021, em que a contribuição dos ramos para as forças em alta prontidão da OTAN ultrapassou os 1450 efetivos (Divisão de Recursos do EMGFA, *op. cit.*) (Figuras 18 e 19). A OTAN foi a OI com maior empenho de forças nacionais, seguida da UE e ONU (Figura 20), embora, em termos de efetivo empenhado, a ONU ultrapasse a UE nos últimos anos (Figura 21), sendo que: na OTAN, a Marinha tem 39 missões acumuladas, o Exército 37 e a FA 41 (Figura 23); na UE, a Marinha tem 38 missões, o Exército 30 e a FA 25 (Figura 24); e na ONU a Marinha tem cinco missões, o Exército 21, e a FA 24 (Figura 22).

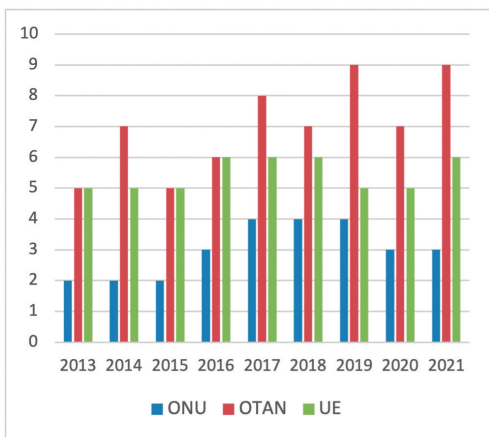


Figura 20 – Total de missões, por ano, em cada OI, com participação das FFAA

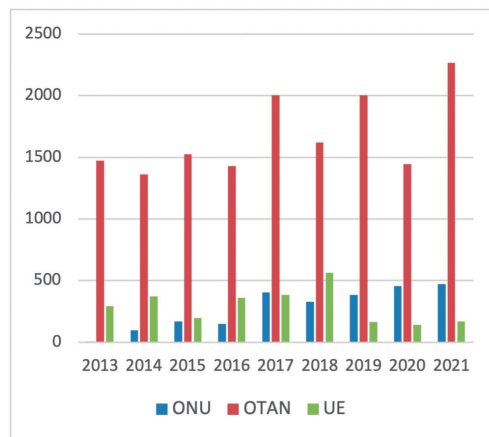


Figura 21 – Efetivo das FFAA empenhado em cada OI

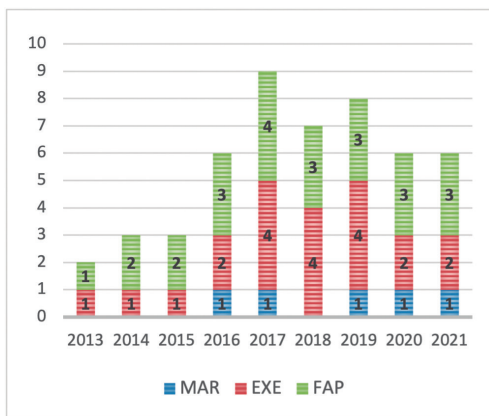


Figura 22 – Total de missões das FFAA, por ramo, na ONU

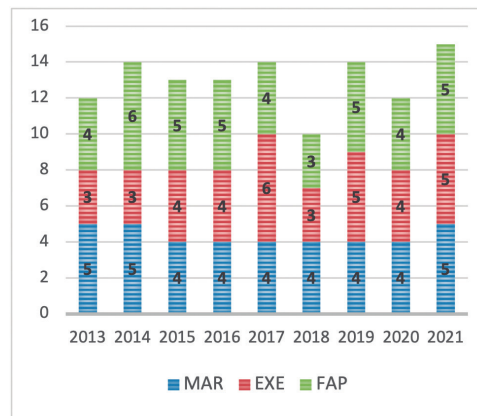


Figura 23 – Total de missões das FFAA, por ramo, na OTAN

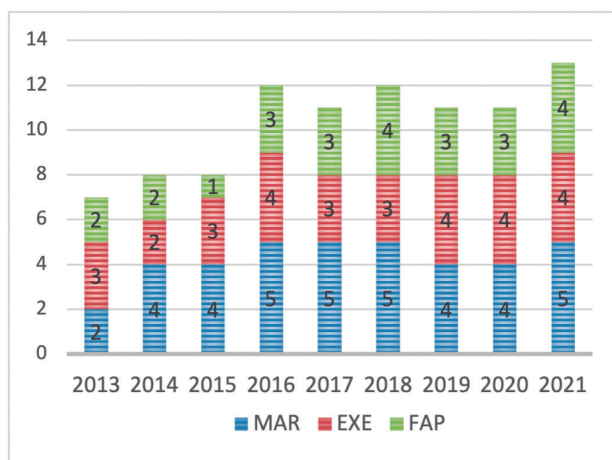


Figura 24 – Total de missões das FFAA, por ramo, na UE

Esta “hierarquização” do emprego das FFAA, nestas OI, é comumente aceite por 67% dos entrevistados (Quadro 8), considerando, os mesmos, que se deve procurar manter, a médio e longo prazo, a mesma prioridade, na medida em que é aquela que melhor defende os interesses de Portugal nas RI, embora J. N. Borrego (*op. cit.*) admita a possibilidade de “conjunturalmente se poder alterar esta hierarquização”, acrescentando C. I. Matos (*op. cit.*), que o país deve procurar “estar sempre presente em missões das três OI”.

Contudo, é relevante a ideia apontada de que Portugal deverá ter como horizonte a sua presença permanente em missões da OTAN, UE, ONU e da CPLP, neste último caso contribuindo para uma das três primeiras (44% dos participantes).

Quadro 8 – Análise da Questão 5

Q5: Em relação ao que prospectiva poder vir a ser o emprego futuro das FFAA a médio e longo prazo em (FND/END e CDD), pode estabelecer, uma hierarquização das OI (OTAN, UE, ONU e CPLP) que melhor considera potenciar a defesa dos interesses de Portugal nas RI? Porquê? E em relação à área geográfica de emprego das FFAA?															
Categoria	Subcategoria	Un Reg	Entrevistado									UnEn			
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	Σ	%		
Sempre nas 3 OI e com a CPLP a contribuir para uma delas (ONU)	OI	6.1	x		x	x					x		4	44	
OTAN, UE, ONU e CPLP, porque é a que melhor defende os interesses nacionais		6.2	x	x	x		x	x			x		6	67	
OTAN, ONU, UE e CPLP, pela dimensão universal da ONU		6.3									x		1	11	
OTAN, UE, CPLP e ONU, para valorização dos programas de CDD no quadro da CPLP		6.4										x	1	11	
Europa (incluindo zona de influência do Atlântico e Mediterrâneo), África e América do Sul, pela relação com o Brasil	Área Geográfica	6.5	x										1	11	
África (Golfo da Guiné), Europa (incluindo a zona de influência do Mediterrâneo e Atlântico), porque são áreas de forte influência e interesse de Portugal		6.6											x	1	11
Europa (incluindo zona de influência do Atlântico e Mediterrâneo) e África, porque constituem as áreas do nosso interesse estratégico		6.7		x	x	x	x	x	x	x	x			7	78

Questionados sobre qual a missão desenvolvida pelas FFAA que mais contribuiu para o poder de Portugal nas RI e os seus resultados concretos (Quadro 9), 67% dos entrevistados referiram ser difícil destacar apenas uma, aditando H. Maio (*op. cit.*), que o contributo das missões também “depende do interesse nacional conjuntural”. Contudo, apesar da opção pela generalidade das missões, alguns entrevistados apontam a participação das FFAA na RCA, na missão da MINUSCA, da ONU (e também da EUTM da UE), como uma das mais relevantes para a promoção do poder de Portugal nas RI (44% dos entrevistados). Esta opção, encontra justificação na diferença que as FND portuguesas fazem naquele país, não só por constituírem a força decisiva da operação, mas também pela postura muito profissional dos militares portugueses, comparativamente às restantes forças presentes. Este facto contribui

decisivamente para a credibilidade de Portugal na RCA, mas também noutros países membros da ONU e da UE (100% dos entrevistados), assim como pela afirmação nacional como membro ativo da paz e segurança internacionais (78% dos entrevistados).

Quadro 9 – Análise da Questão 6

Q6: Tomando como referência inicial o ano de entrada em vigor do CEDN (2013), até 2021 (inclusive), qual foi a missão que mais contribuiu para potenciar o poder de Portugal nas RI? Porquê? E quais os resultados concretos alcançados por essa missão?													
Categoria	Subcategoria	Un Reg	Entrevistado									UnEn	
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	Σ	%
MINUSCA (RCA/ONU), porque Portugal faz a diferença	Missão que contribuiu mais	4.1	x				x		x	x		4	44
Policimento aéreo na OTAN e FRONTEX, porque permitiu ganhos específicos para a política externa		4.2				x						1	11
Assurance Measures, porque contribui para a dissuasão da ameaça Russa		4.3									x	1	11
Afganistão (ISAF e RSM), pelas características dos militares nacionais e ser a primeira missão art.º 5.º da OTAN		4.4								x		1	11
Moçambique, porque alavancou o relacionamento nacional com a UE		4.5					x					1	11
São várias, sendo difícil identificar apenas uma		4.7		x	x	x		x		x	x	6	67
Credibilidade internacional		4.8	x	x	x	x	x	x	x	x	x	9	100
Agregação de vontades	4.9		x		x		x				3	33	
Modelo de referência para outras forças	4.10	x				x		x			3	33	
Afirmação de Portugal como membro ativo da paz e da segurança internacionais	4.11	x		x	x	x		x	x	x	7	78	
Criação de janelas de oportunidade (para o comércio)	4.12	x									1	11	
Alavancagem no nosso relacionamento com parceiros	4.13		x		x	x	x		x	x	6	67	
	Resultados												

Importa, ainda, referir que alguns entrevistados mencionaram a alavancagem do relacionamento nacional com outros parceiros, como contributo importante resultante da participação nacional com FFAA em missões nas OI consideradas (67% dos entrevistados).

Por outro lado, 56% dos entrevistados não identificou qualquer missão cujo contributo tivesse sido menos relevante para o poder de Portugal nas RI (Quadro 10). H. G. e Melo (*op. cit.*) refere ainda que, apesar de existirem algumas missões cujo benefício aparente não é evidente ele existe, mesmo que residual, ajudando a contribuir como um todo para a prossecução dos interesses nacionais. No entanto, 22% dos entrevistados apontou a missão no Afeganistão como um exemplo de uma missão inconsequente, por causa do quadro político não ser devidamente estruturado/sustentado (J. G. Cravinho, *op. cit.*), reforçando C. I. Matos (*op. cit.*), que o custo/benefício da participação nacional, naquela missão, não foi inteligível.

Quadro 10 – Análise da Questão 7

Q7: Tomando como referência inicial o ano de entrada em vigor do CEDN (2013), até 2021 (inclusive), qual foi a missão que menos contribuiu para potenciar o poder de Portugal nas RI? Porquê?													
Categoria	Un Reg	Entrevistado									UnEn		
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	∑	%	
Atalanta (Corno de África/UE) / Brevidade da missão	5.1	x										1	11
ISAF / Inconsequente	5.2		x			x						2	22
EUTM Somália / Número reduzido de militares	5.3						x					1	11
Não identifico uma em concreto / Em todas há um contributo relevante e distinto	5.4			x	x			x	x	x		5	56

Por último, em termos de representatividade nacional por continentes, a tendência que se vinha registando de empenhar forças com prioridade para o continente europeu alterou-se a partir do ano de 2019, passando o continente africano a assumir a primazia (Figura 25). Contudo, a manutenção do continente europeu (incluindo a zona de influência do Atlântico e do Mediterrâneo) como primeira prioridade, seguida do africano, é mencionada por 78% dos entrevistados (Quadro 8). C. I. Matos (*op. cit.*) explicita a necessidade de “evitar desviar esforços para outras áreas, uma vez que o custo/benefício poderá não ser remunerador”; J. N. Borrego (*op. cit.*) refere que “não devemos descuidar os nossos interesses regionais onde estamos inseridos”; H. Maio (*op. cit.*) dá conta da essencialidade do “perceber a importância crescente de África para a UE”; e J. G. Cravinho (*op. cit.*) aponta ser “necessário perceber que há uma cristalização da identidade europeia de defesa”, sendo um processo no qual “Portugal não pode deixar de participar”, tornando necessário “reforçar a nossa participação em atividades da UE”.

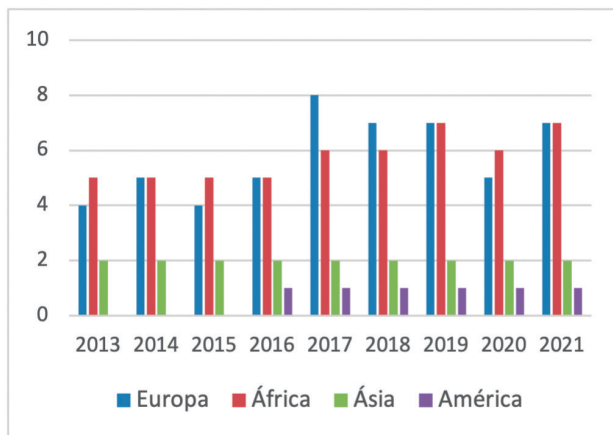


Figura 25 – Total de missões das FFAA por continente

Relativamente às missões de CDD, o contributo das FFAA é avaliado como muito positivo por 89% dos entrevistados (Quadro 6), considerando C. I. Matos (*op. cit.*), que estas ações são “um interesse nacional permanente”, e J. N. Borrego (*op. cit.*) diz tratar-se, também, de uma “forte componente aglutinadora na relação com a diáspora”. Neste sentido, verifica-se uma participação nacional regular, com um pico de 31 missões a acontecer nos anos de 2018 e 2019 (Figura 26) e de efetivo no ano de 2015 (Figura 28). Constituindo-se o Exército como o ramo com maior contributo (Figura 27), embora, no último ano, a Marinha tenha empenhado um efetivo a ele superior (Figura 29).

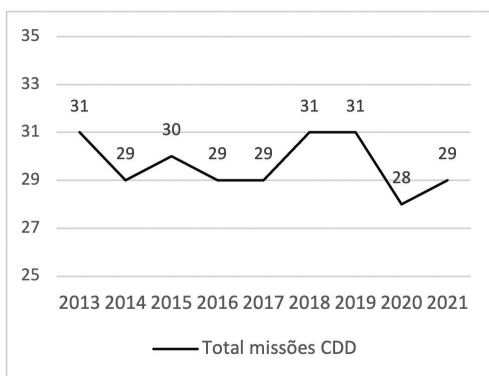


Figura 26 – Total de missões CDD, por ano

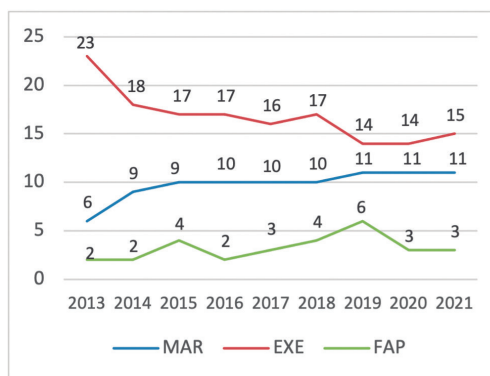


Figura 27 – Total de missões CDD, por ano, por ramo

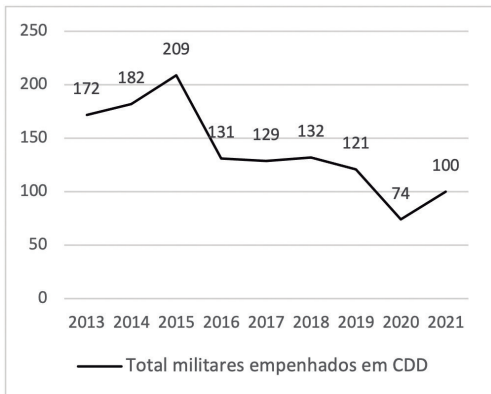


Figura 28 – Efetivo total em missões CDD

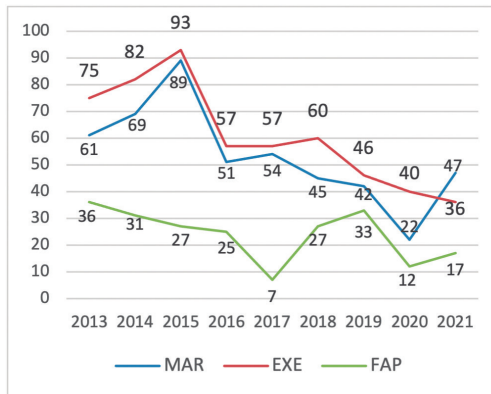


Figura 29 – Efetivo total em missões CDD, por ramo

Regista-se, ainda, a formação de um número médio anual de alunos estrangeiros em Portugal superior a 100 (Figuras 30 e 31), e nos países de origem dos Estados-Membros da CPLP acima de 3400, embora se esteja a constatar uma tendência decrescente em relação a este número, acompanhada por todos os ramos (Figuras 32 e 33).

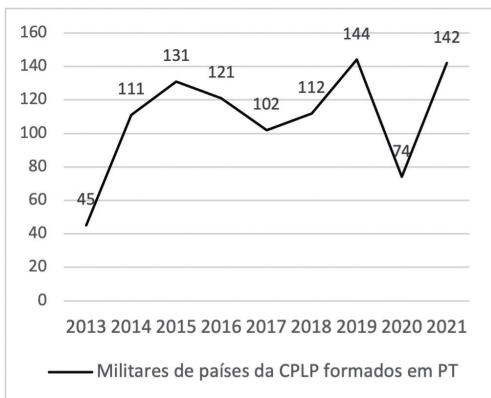


Figura 30 – Total de militares da CPLP formados em Portugal

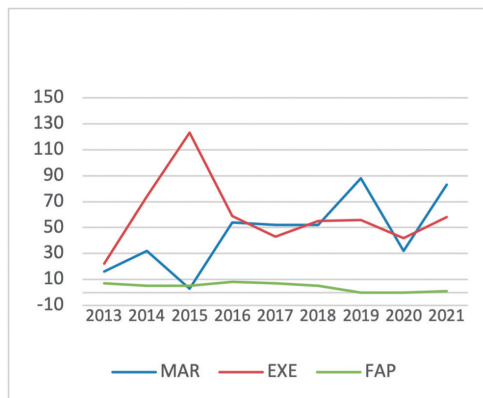


Figura 31 – Total de militares da CPLP formados, por ano em Portugal, por ramo

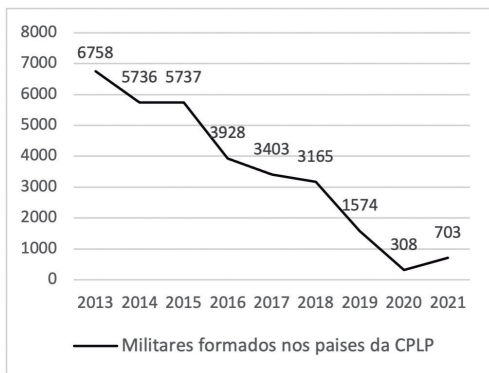


Figura 32 – Total de militares da CPLP formados nos países da CPLP, por ano

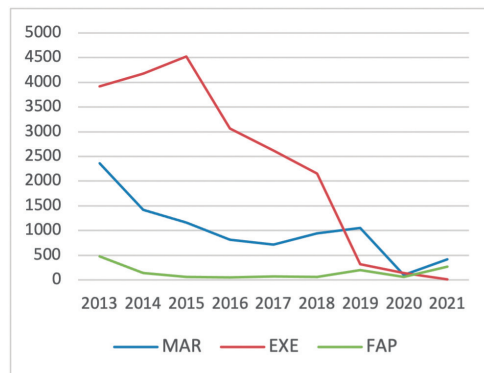


Figura 33 – Total de militares da CPLP formados nos países da CPLP, por ramo

Como principais contributos das missões de CDD apontados para o poder de Portugal nas RI, a totalidade dos entrevistados considerou que as mesmas são facilitadoras da ação nacional em diferentes domínios, contribuindo também para a promoção e consolidação da cultura portuguesa, assim como para a afirmação e credibilidade nacional (56% dos entrevistados, Quadro 7).

4.2.5 Síntese conclusiva e resposta à QD2

Da análise desenvolvida, e em resposta à QD2 (*Qual é o contributo do emprego das FFAA na promoção do poder de Portugal nas RI?*), conclui-se que esse emprego tem sido assíduo e com uma tendência crescente nas diversas missões multilaterais sob a égide da OTAN, UE e ONU, assim como no esforço realizado em missões de CDD com países da CPLP. Por outro lado, verifica-se que a OTAN foi a OI com maior emprego de FND/END, seguida da UE, da ONU e de países da CPLP, e que essas missões ocorreram maioritariamente no continente europeu (e respetiva área de influência no Atlântico e Mediterrâneo) seguindo-se o africano.

Neste sentido, o emprego das FFAA para o desenvolvimento das possibilidades de Portugal nas RI é validado pela generalidade dos entrevistados realçando o seu contributo para a afirmação e credibilidade do país, assim como o seu papel em diversos domínios, como elemento facilitador da ação nacional, no âmbito da CDD.

Em complemento, identificam-se o interesse nacional e a presença permanente nas três OI, decorrente das obrigações assumidas por Portugal, como fatores primordiais de escolha das missões em que Portugal participa, e o interesse nacional associado a fatores específicos, no caso das missões de CDD, e, em paralelo, uma reduzida influência e incoerência do CEDN nesta escolha.

4.3 Contributos para o emprego da DM na promoção do poder de Portugal nas RI, e resposta à QC

Pelo acima analisado, e em resposta à QC (*Como empregar a DM na promoção do poder de Portugal nas RI?*), conclui-se que as FFAA têm um contributo significativamente positivo na

promoção do poder de Portugal nas RI, traduzido na afirmação e credibilidade do país no SI, e ancorado na essência de se assumir como um país coprodutor de segurança internacional. De igual modo, conclui-se que o seu papel, no âmbito da CDD, se traduz como um elemento facilitador da ação nacional em diversos domínios.

Adicionalmente, conclui-se pela necessidade de manter a prioridade de emprego das FFAA na OTAN, parcialmente explícita no CEDN, em missões no exterior, seguindo-se UE, ONU e países da CPLP (podendo estas duas últimas serem alteradas conjuntamente). O mesmo acontece em relação às áreas geográficas prioritárias de emprego das FFAA, devendo estas centrarem-se no continente europeu (e respetiva área de influência no Atlântico e Mediterrâneo) e no africano, e evitando-se outras áreas geográficas cujo custo/benefício (do emprego das FFAA e resultados obtidos) seja reduzido para o poder de Portugal nas RI.

Neste sentido, revela-se importante selecionar com alguma prudência as missões para as quais Portugal disponibilizará forças, evitando-se, por um lado, o empenhamento naquelas onde a presença nacional possa ser menos relevante e, por outro, a ausência por indisponibilidade de forças, nas que possam ser remuneradoras para o poder de Portugal nas RI. Esta asserção é também justificada pela tendência verificada para um aumento de eventos com emprego de forças militares em operações correntes, mas também humanitárias e de desastres naturais. Estas, tornam oportuno atender, ainda, ao desenvolvimento de uma linha de evolução de capacidades militares de fácil projeção potenciando a utilização de meios diretamente ligados ao apoio de combate e de serviços (por exemplo, apoio sanitário e psicológico, reabastecimento e serviços, busca e salvamento, engenharia, entre outros), que possam ser utilizados, com redobrada valência, em operações de Apoio Civil (com destaque para o apoio a emergências civis decorrentes de desastres naturais), em ambiente conjunto e combinado.

De um modo geral, as capacidades nacionais deverão dar ênfase ao desenvolvimento de forças ágeis, flexíveis, com grande capacidade de resposta e de regeneração, e serem dotadas de elevada capacidade técnica e tecnológica (esta, com preocupação permanente de atualização) e equipamento especializado e adequado ao nível de exigência dos cenários de emprego.

5. Conclusões

Os últimos acontecimentos vivenciados na conjuntura internacional parecem prever um sobressalto no desenvolvimento futuro das RI, materializando problemática desafiante, a curto e médio prazo, à OTAN e à UE. Tal, poderá justificar a necessidade de Portugal repensar a sua DN, começando por proceder a uma revisão generalizada do respetivo edifício concetual.

Por outro lado, apesar do país ser um Estado com estatuto de pequena potência, e por isso, limitado na sua ação estratégica para defender/alcançar os seus interesses/objetivos no “jogo” das RI, tem desenvolvido formas e mecanismos, entre as quais a utilização das suas FFAA em missões sob a égide de OI e em ações de CDD, que lhe permitem robustecer as suas possibilidades enquanto ator do SI.

Metodologicamente, esta investigação seguiu um processo de raciocínio com abordagem indutiva, baseado numa estratégia qualitativa e num desenho de pesquisa de estudo de caso, recorrendo-se à análise documental e a entrevistas a diversas entidades.

Neste enquadramento, e com o propósito de estudar o OE1, *reconhecer as possibilidades de Portugal, como pequeno Estado, no desenvolvimento das RI*, e responder à associada QD1, foi efetuada uma análise documental centrada na opinião publicada de especialistas e concluído que Portugal, enquanto pequena potência, não dispõe de potencial estratégico, por si, que lhe permita liberdade de ação, pelo menos suficiente, no SI. Por isso, aceita as desigualdades de poder, mas desenvolve formas de as moderar, recorrendo às possibilidades que dispõe para a prossecução dos seus interesses, ancoradas: no seu poder funcional, conferido pela localização geográfica; na utilização do “poder do número” e na capacidade de influência, sustentadas no multilateralismo resultante da sua participação ativa nas principais OI, e no peso do nível político, assente na sua diplomacia; e, na utilização de um “poder de soberania de serviços”, associado à permanente ação que desenvolve no domínio bilateral e multilateral. Em rigor, essas “forças” acrescem o seu potencial estratégico e nele se contabilizam.

Para estudar o OE2, *avaliar o emprego da DM nas RI*, e responder à correspondente QD2, foi realizada uma análise documental das capacidades, tipologia de forças e meios militares empregues, traduzida no estudo estatístico descritivo do emprego das FFAA no exterior em missões das OI consideradas e a análise do conteúdo às entrevistas semiestruturadas conduzidas a nove especialistas no domínio investigado, tendo-se verificado que as FFAA corporizam um contributo significativamente positivo na promoção do poder de Portugal nas RI, quando empregues em missões sob a égide das OI consideradas, validado pela afirmação e credibilidade do país no SI, assente na essência de assumir o estatuto de Estado coprodutor de segurança internacional, e muito positivo no âmbito da CDD, resultando num fator facilitador da ação nacional, junto dos países envolvidos, em diversos domínios.

Em complemento, identificaram-se o interesse nacional e a presença permanente nas três OI, decorrente das obrigações assumidas pelo país, como fatores primordiais de escolha das missões em que Portugal participa e concluiu-se pela reduzida influência do CEDN nesta escolha, assim como na priorização do emprego das FFAA em missões no exterior. Atribui-se prioridade ao emprego de forças na defesa coletiva proporcionada pela OTAN, seguindo-se a UE, a ONU e a CPLP (podendo estas últimas serem alteradas, conjuntamente). O mesmo acontece em relação à área geográfica de atuação, com prioridade atribuída ao continente europeu (e respetiva área de influência no Atlântico e Mediterrâneo) seguindo-se o africano, e evitando-se outras áreas geográficas cujo benefício/custo seja reduzido para o poder de Portugal nas RI.

Atento ao exposto, e do estudo do OG, *especificar contributos para o emprego da DM na promoção do poder de Portugal nas RI*, avaliou-se e validou-se o contributo das FFAA nas possibilidades de Portugal como ator do SI, alvitando-se a continuação do seu emprego em missões de todas as OI consideradas, com particular destaque naquelas onde a sua ação possa constituir um fator diferenciador ou, no mínimo, com capacidades equivalentes ou proporcionais às das restantes forças empenhadas no evento. Neste sentido, mostra-se pertinente atribuir prioridade à edificação de forças ágeis e flexíveis, com grande capacidade de resposta e de regeneração, devendo estas serem dotadas de elevada capacidade técnica e

tecnológica e de equipamento especializado e adequado ao nível de exigência dos cenários de emprego.

Ainda neste âmbito revela-se, também, importante dotar o próximo CEDN de elementos que o tornem consequente na seleção e hierarquização das missões com participação nacional, tanto ao nível das OI como de regiões geográficas. Salienta-se neste particular, a prioridade alvitrada para a defesa coletiva no âmbito da OTAN, seguindo-se a UE, a ONU e a CPLP e para as áreas geográficas de emprego centradas no continente europeu e africano, por esta ordem, evitando-se outras onde o custo/benefício não seja inteligível.

Como principais **contributos para o conhecimento**, resultante deste estudo, apontam-se a análise estatística ao emprego das FFAA em missões das OI consideradas e de CDD, desde 2013 até 2021, e a avaliação e validação, por entidades relevantes da DN, da importância e contributo das FFAA para a promoção do poder de Portugal nas RI.

Esta investigação comportou como principal **limitação**, alheia ao presente estudo e que, ainda assim, não minorou a mais-valia das evidências encontradas, a escassez, ou inexistência, em fontes abertas, de dados estatísticos atualizados da DN, fator que dificultou o aprofundamento da análise desenvolvida.

Em termos de **estudos futuros**, afigura-se pertinente realizar uma análise equivalente à utilização das FFAA em missões resultantes de acordos bilaterais e multilaterais com países parceiros de Portugal, e ao emprego de militares em cargos internacionais, permitindo complementar a parte delimitada nesta investigação e proceder à avaliação global do emprego das FFAA, na promoção do poder de Portugal nas RI. Adicionalmente sugere-se o desenvolvimento de um estudo relativo ao CEDN com o objetivo de propor contributos que permitam dotar este documento de objetividade em relação à forma como Portugal seleciona e emprega as suas FFAA em missões nas RI.

Referências bibliográficas

- Almeida, P. V. (1990). *Do Poder do Pequeno Estado (enquadramento geopolítico da hierarquia das potências* (2.^a Ed.). Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Álvares, P. (2020). *O emprego do instrumento militar na ação diplomática do Estado*. Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- Anuários. (2017, s.d.). Anuários Estatísticos da Defesa Nacional [Página *online*]. Retirado de <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/area-de-governo/defesa-nacional/informacao-adicional/anuarios-estatisticos-da-defesa-nacional.aspx>
- Anuário. (2015, s.d.). Anuário Estatístico da Defesa Nacional, 2015 [Documento *online*]. Retirado de <https://www.portugal.gov.pt/ficheiros-geral/documentos-mdn/anuario-estatistico-dn-2015-pdf.aspx>
- Anuário. (2016, s.d.). Anuário Estatístico da Defesa Nacional, 2016 [Documento *online*]. Retirado de https://www.defesa.gov.pt/pt/defesa/dn/edn/Lists/PDEFINTER_DocumentoLookupList/AEDN-2016_VF.pdf
- Aron, R. (1986). *Paz e Guerra entre as Nações*. Brasília: Universidade de Brasília.

- Bússola. (2022, s.d.) Bússola Estratégica para a Segurança e a Defesa [Documento *online*]. Retirado de <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/pt/pdf>
- Bryman, A. (2012). *Social Research Methods (4th Edition)*. Oxford: Oxford University Press.
- Brzezinski, Z. (2004). *The Choice. Global domination or global leadership*. EUA: Basic Books.
- Brzezinski, Z. (2008). *America and the world. Conversations on the future of American foreign policy*. EUA: Basic Books.
- CEDN. (2013, 5 de abril). Conceito Estratégico de Defesa Nacional [Documento *online*]. Retirado de https://www.idn.gov.pt/pt/formacao/educacao/recursos/Documents/CEDN_2013.pdf
- CEM. (2014). *Conceito Estratégico Militar: documento impresso*. Lisboa: Conselho de Chefes de Estado-Maior.
- Cohen, S. B. (2003). *Geopolitics of the World System*. New York: Rowman & Littlefield Publisher's, Inc.
- Correia, P. P. (2004). *Manual de Geopolítica e Geoestratégia. Conceitos, Teorias e Doutrinas*. I(2). Coimbra: Quarteto Editora.
- Couto, A. C. (1988). *Elementos de Estratégia (Vol I)*. Lisboa: Nova Esperança.
- Cunha, J. M., & Pereira, M. A. (2004). *Manual de Direito Internacional Público*. Coimbra: Almedina.
- Defesa. (2022, s.d.). Defesa em números [Página *online*]. Retirado de <https://www.defesa.gov.pt/pt/defesa/dn/>
- Decreto Regulamentar n.º 14/2015, de 31 de julho (2015). Aprova a orgânica da Direção-Geral de Política de Defesa Nacional. Diário da República, 1.ª Série, 148, 5295-5297. Lisboa: Gabinete do Ministro da Defesa Nacional.
- Despacho n.º 4101/2018, de 12 de abril (2018). Ação Externa da Defesa Nacional. Diário da República, 2.ª Série, 79, 11677-11679. Lisboa: Gabinete do Ministro da Defesa Nacional.
- Dias, C. M. (2007). Caracterização do Sistema Internacional. *Proelium*. Revista da Academia Militar. VI (7), 27-42.
- Dias, C. M. (2012). *Estratégia - Evolução do Conceito*. Lisboa: Instituto Português da Conjuntura Estratégica.
- Dias, C. M. (2018). *Geopolítica. Conceptualização Clássica*. Faro: Sílabas & Desafios.
- Dias, C. M., & Sequeira, J. M. (2015). *Estratégia - Fundamentos teóricos*. Tomo I. Loures: Letras Itinerantes, Edição e Distribuição de Livros, Lda.
- Dias, C. M., & Sequeira, J. M. (2017). *Estratégia - Fundamentos teóricos*. Tomo II. Loures: Letras Itinerantes, Edição e Distribuição de Livros, Lda.
- Dias, V. A., Freire, M. R., & Barradas, J. R. (2021). A participação de Portugal em Missões Internacionais como Eixo Estratégico de Política Externa. *Nação e Defesa* (159), pp.119-150.
- Diplomático. (2022, 27 de janeiro). Comunidades portuguesas [Página *online*]. Retirado de <https://portaldiplomatico.mne.gov.pt/politica-externa/comunidades-portuguesas>
- Dougherty, J. E., Pfaltzgraff, J., & Robert L. (2003). *Relações Internacionais - As Teorias em Confronto*. Lisboa: Gradiva.

- Duarte, P. (2019). Portugal na Faixa e Rota. Oportunidades e Desafios. *Janus* 2018-2019. *A dimensão externa da segurança interna*. 1(19), pp.58-59. Retirado de https://repositorio.ual.pt/bitstream/11144/4854/1/Janus19_1_25_Paulo%20Duarte_Portugal%20na%20Faixa%20e%20Rota.pdf
- EMGFA. (2020, s.d.). Forças Nacionais Destacadas 2020 [Documento *online*]. Retirado de https://www.emgfa.pt/noticias/DocumentosRelacionados/2020AsmissoesdasForcasNacionaisDestacadaspara2020/documentos/Livrete%20FND%27s_2020_pt.pdf
- EMGFA. (2020, s.d.). Missões antigas em números [Página *online*]. Retirado de <https://www.emgfa.pt/miss%C3%B5es/miss%C3%B5es-antigas-em-n%C3%BAmeros#81759f9f-0abc-4dec-a4a7-d81a0a40eb93=%7B%22k%22%3A%22%22%7D#1b57dca5-5a0b-4fc3-a15d-10a078c555c7=%7B%22k%22%3A%22%22%7D#Default=%7B%22k%22%3A%22%22%2C%22r%22%3A%5B%7B%22n%22%3A%22RefinableString02%22%2C%22t%22%3A%5B%22%5C%22%2C%7%82%2C%7%824d6172696e6861%5C%22%22%5D%2C%22o%22%3A%22and%22%2C%22k%22%3Afalse%2C%22m%22%3Anull%7D%2C%7B%22n%22%3A%22RefinableString04%22%2C%22t%22%3A%5B%22%5C%22%2C%7%82%2C%7%8232303139%5C%22%22%5D%2C%22o%22%3A%22and%22%2C%22k%22%3Afalse%2C%22m%22%3Anull%7D%5D%7D#4c58-73ef-c01d-4cae-a251-f40a8d3190fb=%7B%22k%22%3A%22%22%7D>
- EMGFA. (2022a, s.d.). Missões no Estrangeiro [Página *online*]. Retirado de <https://www.emgfa.pt/miss%C3%B5es/miss%C3%B5es-no-estrangeiro>
- Exército. (2021, s.d.). Missões no Estrangeiros [Página *online*]. Retirado de <https://www.exercito.pt/pt/onde-estamos/no-mundo>
- FAP. (2021, s.d.). Missões executadas em 2021 [Página *online*]. Retirado de <https://www.emfa.pt/>
- Fernandes, A. J. (1991). *Relações Internacionais - Factos, Teorias e Organizações*. Lisboa: Editorial Presença.
- Fernandes, A. J. (2008). *Introdução à Ciência Política: Teorias, Métodos e Temáticas*. Porto: Porto Editora.
- Fukuyama, F. (2018). *Identidades: a Exigência de Dignidade e a Política do Ressentimento (Trad. Miguel Freiras da Costa)*. Lisboa: Dom Quixote.
- Galito, M. S. (2019, s.d.). Ensaio sobre Política Externa portuguesa. Working Paper CEsa CSG 176/2019 [Documento *online*]. Retirado de <https://cesa.rc.iseg.ulisboa.pt/RePEc/cav/cavwpp/wp176.pdf>
- Guedes, A.M., & Costa, R.D. (Coords.) (2019). O poder de Portugal nas relações internacionais. (Atas). IUM Atualidade, 16. Lisboa: Instituto Universitário Militar. Mesa redonda organizada pelo IUM, Lisboa, 27 de novembro de 2018.
- Lei n.º 1/2005, de 12 de agosto (2005). *Constituição da República Portuguesa*. Diário da República, 1.ª Série-A, 155, 4642-4686. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro (2007). *Lei Orgânica da Guarda Nacional Republicana*. Diário da República, 1.ª Série, 213, 8043-8051. Lisboa: Assembleia da República.

- Lei Orgânica n.º 2/2019, de 17 de junho (2019). *Lei de Programação Militar*. Diário da República, 1.ª Série, 114, 2982-2985. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei Orgânica n.º 3/2021, de 09 de agosto (2021). *Lei de Defesa Nacional*. Diário da República, 1.ª Série, 153, 18-36. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei Orgânica n.º 2/2021, de 09 de agosto (2021). *Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas*. Diário da República, 1.ª Série, 153, 02-17. Lisboa: Assembleia da República.
- Leyen, U. V. (2021, 15 de setembro). Discurso de 2021 sobre o estado da União. # SOTEU 2021. *Comissão Europeia*. Retirado de https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ov/SPEECH_21_4701
- Marinha. (2021, s.d.). Marinha, dados referentes ao ano de 2021 [Página online]. Retirado de <https://www.marinha.pt/pt>
- Marshall, T. (2017). *Prisioneiros da Geografia. Dez mapas que lhe revelam tudo o que precisa de saber sobre política internacional (Trad. Sónia Maia)*. Porto Salvo: Desassossego.
- Marshall, T. (2019). *A Era dos Mundos. Como as barreiras entre as nações estão a mudar o nosso mundo (Trad. Sérgio Gonçalves)*. Lisboa: Desassossego.
- Mendes, E. (2019, março). As teorias principais das Relações Internacionais. Uma avaliação do progresso da disciplina. *Relações Internacionais*. (61), pp.95-122. <https://doi.org/10.23906/ri2019.61a08>.
- Michel, C. (2022, 25 de fevereiro). Observações do presidente Charles Michel após a reunião extraordinária do Conselho Europeu sobre a Ucrânia [Documento online]. Retirado de <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2022/02/25/remarks-by-president-charles-michel-after-the-special-meeting-of-the-european-council-on-ukraine/>
- Moita, L., Pinto, L. V., & Pereira, P. (Coords) (2019). Estudo da Estrutura Diplomática Portuguesa. *Observare. Observatório de Relações Internacionais*, pp.1-199. doi: <https://doi.org/10.26619/978-989-8191-97-7>
- Monjardino, M. (2021, 23 de outubro). O mais importante acordo político do século XXI. *Revista Expresso*, 18-24.
- Moreira, A. (1991). Os poderes dos pequenos Estados em tempo de Paz. *Defesa Nacional anos 90. Nação e Defesa*, 6. Lisboa: Instituto de Defesa Nacional.
- Moreira, A. (1994). Relações entre as grandes potências e o Poder errático, poder funcional. *Estratégia*, V(XI).
- Moreira, A. (1997, s.d). Portugal no mundo. Soberania de Serviço. *Janus 1997*, 2-6. Retirado de https://www.janusonline.pt/arquivo/1997/1997_1_5.html
- Moreira, A. (2002). *Teoria das Relações Internacionais* (4.ª Ed.). Coimbra: Almedina.
- Moreira, A. (2005). *Notas do tempo perdido*. Lisboa: ACMA, Lda.
- Moreira, A., & Ramalho, P. (Coords.) (2011). O poder de Portugal nas Relações Internacionais. *Estratégia*, V(XX), 391-409.
- Nye J., & Joseph S. (2002). *Compreender os Conflitos Internacionais*, Gradiva, Lisboa.

- Nogueira, J. F. (2011). *O método geopolítico alargado. Persistências e Contingências em Portugal e no Mundo*. Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares.
- OTAN. (2022, 10 de julho). NATO 2022 *Strategic Concept* [Documento online]. Retirado de <https://www.nato.int/strategic-concept/index.html>
- Palmeira, J. (2006). *O Poder de Portugal nas Relações Internacionais*. Lisboa: Prefácio - Edição de Livros e Revistas, Lda.
- Pires, N. L., & Marreiros, J. P. (Coords.) (2020). *70 anos de Portugal na Aliança Atlântica*. Lisboa: Estado-Maior-General das Forças Armadas.
- PRONE. (2021, 2 de março). A participação de Portugal em missões de paz: objetivos, prioridades e capacidades [Documento online]. Retirado de https://coe.uc.pt/wp-content/uploads/2021/06/Mesa-Redonda_PolicyBrief_PT_final_17mar2021.pdf
- Ramalho, J. P. (2021). *Revista Militar* [Editorial], 73(8/9), 605-607.
- Rego, A., Cunha, M.P., & Meyer V.J. (2018). Quantos participantes são necessários para um estudo qualitativo? Linhas práticas de orientação. *Revista De Gestão Dos Países De Língua Portuguesa*, 17(2), 43-57. <https://doi.org/10.12660/rgplp.v17n2.2018.78224>
- 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.
- Saraiva, J. H. (2005). *História concisa de Portugal*. 23ª Edição. Mem-Martins: Publicações Europa-América, Lda.
- Sarmiento, M. (2013). *Metodologia Científica para elaboração, escrita e apresentação de teses*. Lisboa: Universidade Lusíada.
- Silva, S. A. (2018, 3 de janeiro). O Desenvolvimento da Política Europeia e Externa de Portugal e os Desafios para 2018. *Intervenção do Ministro dos Negócios Estrangeiros. Seminário Diplomático* [Documento impresso].
- Stoltenberg, J. (2021, 18 de outubro). *Transcript: China is coming closer to us - Jens Stoltenberg, Nato's secretary-general*. Retirado de <https://www.ft.com/content/cf8c6d06-ff81-42d5-a81e-c56f2b3533c2>
- Talambas, J. D. A. G. (2019). Proposta de um Modelo para a Geração de Forças Armadas. *Revista de Ciências Militares, maio, IX* (1), 13-38. Retirado de [https://www.ium.pt/s/wp-content/uploads/CIDIUM/Revista%20Ci%C3%A7ncias%20Militares/RCM%20Vol.%20IX%20N.%20BA1%20-Jos%C3%A9%20Talambas%20-%20may.%202021%20-%20Proposal%20of%20a%20Force%20Generation%20...%20\(ENG\)%20.pdf](https://www.ium.pt/s/wp-content/uploads/CIDIUM/Revista%20Ci%C3%A7ncias%20Militares/RCM%20Vol.%20IX%20N.%20BA1%20-Jos%C3%A9%20Talambas%20-%20may.%202021%20-%20Proposal%20of%20a%20Force%20Generation%20...%20(ENG)%20.pdf)
- Telo, A. J. (1997, s.d.). Treze Teses sobre a Disfunção Nacional - Portugal no sistema Internacional. *Análise Social*. 32(142), (3ª), 649-683. Retirado de <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1221841882N4gAK0mu6Lu18CN3.pdf>
- Telo, A. J. (2001). Portugal e a NATO: um pequeno poder numa grande aliança. *Política Externa e Política de Defesa do Portugal Democrático (II Curso Livre de História Contemporânea)*. Lisboa: Fundação Mário Soares e Instituto de História Contemporânea da Universidade Nova de Lisboa; 107-126.

- Teixeira, N. S. (2021, 6 de outubro). Afinal o que é isso da AUKUS? *Jornal Público*, 6.
- Turismo. (2022, 6 de janeiro). Sobre Portugal [Página *online*]. Retirado de <https://www.visitportugal.com/pt-pt/sobre-portugal/biportugal>
- UE. (2017, 1 de março). Livro branco sobre o futuro da Europa. Reflexões e cenários para a EU-27 em 2025 [Documento *online*]. Retirado de https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/livro_branco_sobre_o_futuro_da_europa_pt.pdf
- UE. (2017a, setembro). *Global Trends to 2035. Geo-politics and international power* [Documento *online*]. Retirado de [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/603263/EPRS_STU\(2017\)603263_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/603263/EPRS_STU(2017)603263_EN.pdf)
- UE. (2021, 8 de setembro). *Strategic Foresight Report - 2021. The EU's capacity and freedom to act* [Documento *online*]. Retirado de https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/strategic_foresight_report_2021_en.pdf

THE CONTRIBUTION OF THE MILITARY DIMENSION TO THE PROMOTION OF PORTUGAL'S STRENGTH IN THE INTERNATIONAL RELATIONS¹

O CONTRIBUTO DA DIMENSÃO MILITAR PARA A PROSSECUÇÃO DO PODER DE PORTUGAL NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Raul Fernando Rodrigues Cabral Gomes

Engineering Colonel
PhD in Civil Engineering from the University of Lisbon (IST)
Army General Staff
Rua Museu de Artilharia, 1149-065 Lisbon
gomes.rfrfc@exercito.pt

Carlos Manuel Mendes Dias

Artillery Colonel (Retired)
PhD in Social Sciences with a specialisation in International Relations from the University of Lisbon (ISCSP)
carlos.mendesdias@gmail.com

Abstract

These are critical times, with significant upheaval in the international arena, surging under a prevailing rationale of a possible revision of the National Defence's conceptual building, initiated by the Strategic Concept of National Defence. It is therefore adequate to analyse the contribution of the Armed Forces to the pursuit of our national interests in the international arena. With that aim, this paper's main objective is to clarify in which ways the military dimension contributes to the promotion of Portugal's strength in the upcoming international relationship framework, in the medium and long term. An inductive reasoning methodology was used, based on a qualitative strategy and a case study design, using documentary analysis and conducting interviews with relevant entities to this study's scope. The results validated the Armed Forces' relevance for Portugal's external affirmation and credibility, as well as for its already achieved status of international security co-producing state, having concluded for the need to maintain and develop forces of an agile nature, with technical capabilities and appropriate equipment, that enable the country to further play an active role not only in current military operations but also in humanitarian support and natural disasters operations.

How to cite this article: Gomes, R. F. R. C. & Dias, C. M. M. (2023). The Contribution of the Military dimension to the Promotion of Portugal's Strength in the International Relations. *Revista de Ciências Militares*, May, XI (1), 127-165. Retrieved from <https://www.ium.pt/publist/1>

¹ Article adapted from the individual research work carried out in the 2021 / 2022 Flag Officer's Course. The defence took place in July 2022 at the Military University Institute. The full version is available from Portugal's Open Access Scientific Repositories (RCAAP).

Keywords: Cooperation in the Defence Domain; National Detached Forces; Military Dimension; Portugal Power.

Resumo

Numa altura em que a conjuntura internacional sofre um significativo sobressalto e na lógica justificativa de uma possível revisão do edifício concetual da Defesa Nacional, iniciada pelo Conceito Estratégico de Defesa Nacional, é pertinente estudar o contributo das Forças Armadas para a prossecução dos interesses nacionais na “arena” internacional. Neste sentido, esta investigação tem por objetivo especificar contributos para o emprego da dimensão militar na promoção do poder de Portugal, no quadro das relações internacionais que se avizinham, a médio e longo prazo. Para o efeito utilizou-se uma metodologia de raciocínio indutivo, assente numa estratégia qualitativa e num desenho de pesquisa de estudo de caso, recorrendo-se à análise documental e a entrevistas a entidades relevantes no domínio do estudo. Os resultados obtidos confirmaram a importância das Forças Armadas na afirmação e credibilidade externa de Portugal, assim como o estatuto de Estado coprodutor de segurança internacional, que granjeia, concluindo-se pela necessidade de manter e desenvolver forças de natureza ágil, com capacidades técnicas e equipamentos adequados, que permitam ao país continuar a desempenhar um papel ativo, não só em operações militares correntes, como também em operações de apoio humanitário e em desastres naturais.

Palavras-chave: *Cooperação no Domínio da Defesa; Forças Nacionais Destacadas; Dimensão Militar; Poder de Portugal.*

1. Introduction

As a result of the shockwaves caused by recent events, International Relations (IR) are undergoing considerable turmoil. Regardless of the reasons behind it, the withdrawal of the US military from Afghanistan has shown, on the one hand, the importance of military forces (and of their continued presence), and, on the other, of the planning and implementation of force generation / regeneration, structural and operational aspects. Also of note is the US's involvement in official alliances or certain types of temporary coalitions.

On the other hand, it seems that the European Union (EU) and Russia are no longer the first priority of the US' national strategy, which currently focuses on the Indian-Pacific region, and China in particular. This assertion is based on the technological and defence cooperation agreement between the United States of America (US), Australia and the United Kingdom (UK), or AUKUS (Australia, United Kingdom, United States) (Ramalho, 2021; Monjardino, 2021). This agreement embodies a new tripartite strategic partnership between these countries, which aims to contain China's presumed expansionism, and confirms that this region has become the (geo) political centre of international life (Teixeira, 2021).

Simultaneously, the war being waged in Europe between Russia and Ukraine has shown, among other things, that military defence forces continue to be crucial, and highlighted

something that many seemed to have forgotten: that are they necessary, and that weakening them is dangerous.

In the short and medium term, this will be reflected in new challenges for the EU and the North Atlantic Treaty Organization (NATO), two of the main International Organizations (IOs) where Portugal defends its interests, and through which it uses its Armed Forces (AAFF) to increase its power in IR. On the one hand, the EU will attempt to rekindle the debate on defence and take concrete steps to implement concepts such as the recently approved Strategic Compass (Compass, 2022; Leyen, 2021; Michel, 2022), and to coordinate a military response to address the Russia-Ukraine conflict. On the other hand, NATO has defined a new doctrine for the next decade, which is reflected in the new strategic concept adopted at the Madrid summit, where Russia is described as the Alliance's main Euro-Atlantic threat, and China as a challenge, and has begun the process to expand its membership to two new countries, Sweden and Finland (NATO, 2022; Stoltenberg, 2021).

Therefore, this topic is relevant because studying it will explain how the Portuguese military dimension (MD), a core element of national power, can be used to meet these challenges, individually or through its participation in IOs, on which its strategic potential depends. Simultaneously, the uncertainty and unpredictability of the International System (IS) and the war being waged in the European territory, which is shifting the balance of power to Asia, have led the EU to take concrete steps towards to ensure its common defence and NATO to update its Strategic Concept, providing an opportunity for Portugal to carry out a general review of its conceptual framework for National Defence (ND), beginning with the Strategic Concept on National Defence (CEDN, 2013), in order to assess the opportunities and challenges for Portugal, according to its capabilities and interests, and the role of the MD in increasing Portugal's power in IR in the medium and long term.

This study will examine how the participation of the Portuguese MD in international missions increases Portugal's power in IR. The study is delimited (Santos & Lima, 2019, p. 42):

– In terms of content, to the use of the MD outside national territory; the analysis focuses on the three branches of the AAFF, but does not include the National Republican Guard (GNR). A second delimitation was defined based on the External Action dimensions of ND issued by the Minister of National Defence (MDN) (Decision No. 4101/2018 of 12 April). Within the AAFF, the study will focus on the National Deployed Forces (FND) and National Deployed Personnel (END) involved in military missions or operations, and in Cooperation in the Defence Domain (CDD) actions (the analysis does not include international positions in the field of ND);

– Spatially, to the most important IOs of which Portugal is a member: NATO, the EU, the United Nations (UN) and the Community of Portuguese Language Countries (CPLP);

– Temporally, to the last nine years, that is, the period between the publication of CEDN 2013 and CEDN 2021. Therefore, the research horizon begins with the entry into force of the last CEDN in 2013. However, given the recent changes to the organic structure of the AAFF introduced in the Law on National Defence (LDN) (Law No. 3/2021 of 9 August), the Basic

Law on the Organization of the Armed Forces (LOBOFA) (Law No. 2/2021 of 9 August) and the organic laws on the AAFF branches, as well as the various changes that have taken place in the international “arena” in recent years, a general review of the conceptual framework of ND should be carried out, beginning with the CEDN.

The General Objective (GO) of the study is *ascertain how Portugal can use its MD to increase its power in IR*. This GO was subdivided into the Specific Objectives (SO) shown in Table 1.

Table 1 – Specific Objectives

SO1	To ascertain how Portugal, as a small State, can increase its power in IR.
SO2	To assess the role of the DM in IR.

As this topic is likely to raise multiple questions, the following Research Question (RQ) was defined: *“How can Portugal use the MD to increase its power in IR?”*

2. Theoretical and methodological framework

This chapter contains the state of the art and the analysis model.

2.1 Literature review

The study addresses the field of IR from the perspective of Geopolitics. IR as a field of study has produced several theories that have attempted to explain what makes the world hang together (Ruggie, 1998, cited in Mendes, 2019, p. 95). These theories have proposed different definitions for the concept, which correspond to general representations of reality and involve relationships between the actors in the IS (Mendes, 2019). Therefore, the concept of IS should be clarified. In simple terms, it can be defined as system “that functions as a whole because of the interdependence of its parts” (Dougherty, Pfaltzgraff, & Robert, 2003, p. 138). Aron (1986, p. 153) expands on the concept and introduces the term “war”, defining it as “the ensemble constituted by political units that maintain regular relations with each other and that are capable of being implicated in a generalized war”. In the words of Nye and Joseph (2002, p. 38), “the IS is not just the States. The international political system is the pattern of relationships among the States”. This definition is in line with the one proposed by Couto (1988, p. 19), who describes the International Political System (IPS), as “a set of independent centres of political decision making, which interact with a certain frequency and regularity”. This is the conceptualisation of IR that will be followed in this study, that is, the study will analyse the interactions / relationships described in the above definitions (Cunha & Pereira, 2004, cited in Dias, 2007). Therefore, IR are regular and frequent interactions between actors with different possibilities of action, depending on their intrinsic and extrinsic capabilities. These relations aim to achieve specific goals (and the freedom of action to accomplish them), which generally depends on the power those relations generate. Therefore, power must also be classified according to its type.

Power is situational and relative (Nogueira, 2011). That is, it does not have an absolute meaning, and it is exercised over another power through IR (Nogueira, 2011). A narrower

definition of power is the ability to impose one's will on another person, whether they want to or not (Dias, 2018). In IR, it can be defined as the ability of a political entity to impose its will upon other entities (Aron, 1986). That is, "power is the ability to exercise one's will over others" (Max Weber, cited in Moreira, 2002, p. 247). In broader sense, it is an IR agent's ability "to use material and immaterial resources and values to influence international events to their advantage" (Walter Jones, cited in Moreira, 2002, p. 247). Based on this conceptualisation, Moreira (2002, p. 247) defines power as "the product of material and immaterial resources available to impose the agent's political will, and which that agent uses to influence, condition, mobilise, and overcome the power of other agents who are also pursuing their own interests". In other words, power has an objective basis, a subjective basis, and a relative basis (Dias, 2018). In this study, Portugal's power is analysed in terms of the country's "ability to exercise its will over another's, while being aware that the instruments to do so must be chosen and used (if necessary) based on defined objectives and on the current situation and circumstances" (Dias, 2011, cited in Dias & Sequeira, 2015, p. 153).

Finally, the concept of military dimension used in this work describes one of the material resources that influence Portugal's power in IR. This conceptualisation is based on Article 275 of the Constitution of the Portuguese Republic (Law No. 1/2005 of 12 August) and on Articles 22 to 24 of the LDN (Law No. 3/2021), which state that the AAFP are the national institution responsible for the military defence of the Republic and for fulfilling the State's international military commitments, and that they are charged with ensuring the military aspects of ND. Specifically, Article 8 of LOBOFA (Law No. 2/2021) describes the structure of the AAFP, which includes, in addition to the General Staff of the AAFP (EMGFA) and the military command and advisory bodies, the Navy, the Army and the Air Force (PoAF). As defined in Article 1 of its Organic Law (Law No. 63/2007 of 6 November), the GNR is a military security force, and as such is also included in this conceptualisation of MD.

Several documents and works relevant to this study were identified. The following studies were analysed for this work: studies on strategic and geopolitical conceptualisation, which identify the concepts and the strategic and geopolitical theories relevant to this study, and studies that explain the events currently taking place in the international "arena" (Couto, 1988; Dias, 2012; 2018; Dias & Sequeira 2015; 2017; Mendes, 2019; Marshall, 2017; 2019); studies that explain how States exercise power in IR, which were useful to understand how Portugal can gain leverage in those IR (Almeida, 1990; Palmeira, 2006; Nogueira, 2011; Guedes & Costa, 2019); studies that identify Portugal's foreign policy priorities after 25 April 1974, and its role in preserving (or increasing) the country's power in IR (Telo, 1997; Galito, 2019); studies that map global and regional security dynamics and analyse the role of the US, the EU, or Portugal in those relationships (Brzezinski, 2004; 2008; Fukuyama, 2018; Pires & Marreiros, 2020); and studies that examine the role of the AAFP as a vector of Portuguese foreign policy, and that identify how missions are defined and executed (Álvares, 2020; Dias et al., 2021; PRONE, 2021). Finally, the policy documents that address the use of the MD in international missions and the national interests in IR were analysed, specifically, the CEDN and the LDN, NATO's strategic concept and the EU strategic concept (NATO, 2022; Compass, 2022).

2.2 Analysis model

The study was organized according to the analysis model shown in Table 2.

Table 2 – Analysis model

General Objective				
<i>To ascertain how Portugal can use its Military Dimension to increase its power in International Relations.</i>				
Research Question				
How can Portugal use its Military Dimension to increase its power in International Relations?				
Specific Objectives	Subsidiary Questions	Concepts	Dimensions	Data collection
Specific Objective 1 <i>To ascertain how Portugal, as a small State, can increase its power in International Relations</i>	Subsidiary Question 1 How can Portugal, as a small state, increase its power in International Relations?	Power	International Relations	Literature review, statistical analysis and semi-structured interviews
		International Relations		
Specific Objective 2 To assess the role of the Military Dimension in International Relations	Subsidiary Question 2 How do the AAF increase Portugal's power in International Relations?	Military Dimension	Foreign Policy	

3. Methodology and method

This chapter presents the methodology and method used in the study.

3.1 Methodology

The study used an inductive reasoning process, which began by collecting specific data on the use of the MD abroad. Those data were then analysed to infer generalisations and to identify proposals and opportunities to use the MD to increase Portugal's power in IR (Bryman, 2012, p. 26).

To complement this inductive approach, a qualitative research strategy was used to collect systematised data, perspectives, experiences and personal opinions, which are inseparable from the subjectivity with which the sources relate to the phenomena (Santos & Lima, 2019). In addition to this methodology, a case study research design with a longitudinal time horizon was used to assess the role of the Portuguese AAF and identify the changes that occurred during that period (and that may occur in the future) (Santos & Lima, 2019, p. 36).

3.2 Method

3.1.1 Participants and procedure

Participants. The study surveyed nine military and civilian experts (Table 3) with recognised experience and knowledge in the topic of the study, who occupy (or have occupied) positions relevant to the issues analysed here. These interviewed experts comprise a non-probability purposive sample (Sarmiento, 2013), as this was considered the most useful approach to accomplish the defined objectives, and all interviewees were asked the same questions (Rego, Cunha, & Meyer, 2018).

Table 3 – Interviewees

N.º	Position	Name
1	Deputy Commander in UN operation in Central African Republic - MINUSCA	Major General Paulo Maia Pereira
2	Chief of the Cabinet of the Internationalization State Secretary, Former political and defence adviser in the Portuguese delegation in NATO and Deputy to the Office of the Minister for Foreign Affairs	Dr. Cristina Isabel Domingos de Matos
3	<i>Deputy Director / Chief of Staff EU Military Planning and Conduct Capability</i>	Major General Hermínio Maio
4	Chief of Staff of the Portuguese Air Force	General Joaquim Nunes Borrego
5	Portuguese Minister of National Defence	PhD Professor João Gomes Cravinho
6	Deputy Director for National Defence Policy	Brigadier General Ana Rita Baltazar
7	Chief of Staff of the Portuguese Army	General José Nunes da Fonseca
8	Secretary-General of the Portuguese Republic Information System, Former Portuguese Ambassador in the Political Committee and for Security of EU and for the Organization for the Cooperation and Security in Europe	Ambassador Graça Mira Gomes
9	Chief of Staff of the Portuguese Navy	Almirante Henrique Gouveia e Melo

Procedure. An email was sent to potential participants to ask if they would be willing to be interviewed and to assure them that the survey would be anonymous and confidential (only one interviewee asked to not be identified). After this, an interview was scheduled (face to face, by videoconference, or email).

3.1.2 Data collection instruments

A semi-structured script was prepared for the interview. The script was the same for all interviewees and contained a contextualisation of the topic, the research objectives and the interview questions.

3.1.3 Data processing techniques

A content analysis was performed on the data obtained from the interviews based on the literature review and the state of the art. To identify the focus of the interviewees' answers, recording and context units were defined for each interview question (Sarmiento, 2013). Next, to systematise the findings, a category content analysis matrix was prepared for each interview question (Tables 4 to 10). The reliability and validity of the data obtained from the literature review and the interviews was confirmed by comparing those data with external sources and assessing their relevance to the research objectives (Sarmiento, 2013).

4. Data presentation and discussion of findings

In this chapter, the data collected is analysed and the subsidiary questions and research question are answered.

4.1 How can Portugal, as a small State, increase its power in IR

“Portuguese foreign policy is the result of a centuries-old project of global affirmation (through bilateral and multilateral strategic alliances) that was instrumental for Portugal’s survival as an independent State” (Galito, 2019, p. 21). This approach allowed Portugal to avoid becoming an exiguous State, as predicted by Moreira (2005) (due to the constraints posed by the challenges the country must deal with), and achieve more than its resources appeared to allow, by “using immaterial and material resources to advance its policies, strategies and ways of life, which could not be carried out without them” (Telo, 1997, p. 651). Thus, Portugal has succeeded in conveying the image of a power that uses different means and mechanisms to obtain resources and capabilities that multiply its strength and allow it to punch above its relative weight and participate in missions and strategies, both in at home and abroad (Telo, 1997, p. 652).

Therefore, the next sections will address the general attributes that give a State the ability to conduct IRs (which depends on its relative weight in a hierarchical IPS) and ascertain how Portugal fits into this hierarchy, in order to identify the factors that multiply its strength in the international “arena”.

4.1.1 The hierarchization of States

In an increasingly interdependent world, especially in the political, economic and military spheres, States continue to be the main centres of autonomous international decision making, as well as the main agents of IR (Cohen, 2003; Couto, 1988; Fernandes, 1991, 2008). However, a State’s ability to intervene depends on its attributes (territory, population, government, sovereignty (Cunha & Pereira, 2004), among others). Through Geopolitics, these attributes can be assessed in quantitative and qualitative terms to determine a State’s strengths and weaknesses and its power in IR (Dias, 2018). On the other hand, only sovereign States have the ability to intervene in the IS. So called semi sovereign States (vassals, confederates, neutralized, exiguous and others) have a limited ability to do so (Cunha & Pereira, 2004). This includes States whose sovereignty is fragile or shared as a result of events or circumstances (Dias, 2018).

Several authors have proposed criteria for ranking States. Ray Cline’s “huge” States have over 15 million inhabitants, and are ranked using a formula that helps to reduce subjective factors, while also accounting for material factors, the weight of the national will and the coherence of the State’s national strategy (Almeida, 1990). Adriano Moreira divided powers into large, medium, and small powers. The first group only includes powers that can initiate or wage a global war autonomously, and the latter group comprises those that must form alliances with a superior power or powers in order to pursue their interests (Moreira, 1994).

Cabral Couto classifies powers as superpowers, large / medium powers, regional or second tier powers, and small powers. The first are poles of power with the capacity for global action, and the latter have limited (or even zero) influence, and can only intervene in a multilateral context (Couto, 1988). Their power comes from their functional power (geographic location, resources required by the IS) or from the “power of numbers” that comes from their ability to form alliances with other powers of the same type and join forces to obtain a better outcome (Moreira, 1991, 1994).

The classifications above are not the only ones. There are opposite, similar and even complementary approaches (Dias, 2018). For example, the “Orders of National Power” approach describes a State system integrated in geopolitical structures (Cohen, 2003). In a clear hierarchization of powers, three IOs that participated in the Congress of Vienna of 1815 (the Concert of Europe, the League of Nations and the UN) attempted to create a balance of power in the IPS, in the aftermath of several armed conflicts on a global scale (Palmeira, 2006).

4.1.2 The power of small States

Small States are a part of the system described in the section above. This type of State does not have the strategic potential required to have sufficient freedom of action in the IPS. Therefore, such States must accept these power asymmetries, but find ways to mitigate them by exploiting the features they share with States of similar or superior power, by choosing their alliances carefully and by maintaining and developing historical, linguistic and cultural ties with friendly States (Almeida, 1990).

Diplomacy is the main course of at the disposal of small States in their relations with other powers. Under no circumstances should they abandon their objectives, as this would call into question their dignity, history, culture and traditional values (Almeida, 1990), and would be a symptom of the decline of the teleological purpose that justifies their existence. Diplomacy should be exercised in its various forms (e.g. digital, shared, economic and cultural) (Moita et al., 2019) to influence and attract other powers with similar interests (Moreira & Ramalho, 2011). Naturally, States should also use the instruments and mechanisms provided by International Law, in an IS increasingly marked by cooperation policies and shared sovereignties, in which diplomacy aims to align interests and is seen as an instrument of cooperative dialogue, rather than cautious form of conflict negotiation (Moita et al., 2019). Therefore, the foreign policy of States has an instrumental role, and their diplomacy is the ability to execute the plans that have been defined (Galito, 2019, p. 5).

Furthermore, small States’ influence capacity can also be seen as a means to disrupt the established order, as long as this benefits them. They can do this in several ways: by remaining neutral (Correia, 2004), by integrating international forums, by using the power to speak up and protest (or applaud), as well as the power to vote in global affairs (Almeida, 1990), or by using their functional power and “the power of numbers” mentioned above. Moreira (1997) adds that small States can develop a “service sovereignty” to acquire a power based on the recognition of their contributions to the international community, which are validated by the quality and relevance of the services it provides. This is the approach adopted in the Strategic

Military Concept (CEM, 2014).

Thus, although small States do not have the power associated with military or economic capacity, that power does exist, and these States they are part of the international “arena” and their contributions cannot be ignored (Almeida, 1990). Small States must live with the hierarchy of powers, because it exists, but must also develop strategies to mitigate asymmetries and defend / achieve their interests / objectives. Generally, these States’ actions are based on their functional power (when they have it), on the power of numbers (through multilateralism), on their influence capacity (which depends on their diplomatic capacity) and on a “service sovereignty” (that rewards them for their contributions to IR).

4.1.3 Portugal’s power

Portugal’s status as a State is that of a small power (Almeida, 1990; Couto, 1988; Moreira, 1994). However, this has not prevented it from taking the actions it deemed necessary to pursue its interests. Moreover, despite seeming to be a “dysfunctional” State in the IS (Telo, 1997), it has implemented a “consolidated” foreign policy based on three strategic vectors (Europe, the Atlantic and Lusophony) (Cravinho, 2012, cited in Galito, 2019, p. 4). This policy has been expanded with the addition of three other vectors (which result from the division of the first three): support to the Communities (or Portuguese diaspora); Internationalisation (or economic diplomacy); and Multilateralism (Galito, 2019; Silva, 2018).

Portugal has maintained a privileged relationship with the power that dominates the Atlantic, and has bilateral relations with Canada and the UK (Galito, 2019). This has allowed the country to be at the centre of the changes in the IS (Telo, 1997). As a founding member of NATO, Portugal’s participation allows it to protect the Portuguese Atlantic space and the values of Portuguese society (Telo, 2001). Portugal is also a member of the IO that unites Europe, which allows it to develop economically and socially (Galito, 2019), and has historical ties with countries that speak the Portuguese language. These ties make it a platform for dialogue and trade and enrich the national culture (Galito, 2019).

This global presence, which has granted it the privilege of being “recognised” by other powers, is sustained by specific elements that grant it power in IR:

(i) its geography - continental Portugal is located on the westernmost coast of Europe, which is peripheral in relation to its centre, but central in relation to the American, European and African continents, and acts as a platform that links the two Atlantic coasts, and simultaneously, as a link between the north and the south. Additionally, Portugal has access to the ocean and an archipelagic territory. This gives it a competitive edge because of the land, sea (the continental shelf can still be expanded) and airspace for which the country is responsible (Guedes & Costa, 2019);

(ii) its national cohesion, which is based on a common language - Portuguese is the fifth most spoken language in the world (with about 250 million speakers) (Tourism, 2022) -, on the patriotic and religious values of its population (Guedes & Costa, 2019), on more than two million Portuguese emigrants (a number that rises to more than five million if Lusodescendants are included) and a diaspora spread across five continents, who continue

to have ties to Portugal (Diplomacy Portal, 2022), and on a culture with elements from all over the world, which emerged from a millenary process of biological and cultural miscegenation (Saraiva, 2005);

(iii) the ability to act as a hub for cultures, people and regions (Telo, 1997) thanks to its prestigious history (Guedes & Costa, 2019) and to the sea lines of communication its geography provides, such as the Sines seaport, which could become an “Atlantic gateway to Europe” as international land and sea trade routes are being redefined, a process that began in 2016 with the expansion of the Panama Canal (which made it possible for ships with twice the size to use the transatlantic route between the Pacific and the Atlantic, saved money and time), which could give it a prominent role vis a vis the Chinese “21st Century Maritime Silk Road” project (Duarte, 2019, p.59), and even as a result of the current conflict in Eastern Europe;

(iv) the weight of the political level, and especially the quality of its diplomacy, and the way it conducts its foreign policy based on the principles of “economy of efforts”, in order to maximise the return on its political and diplomatic investment, for example, by focusing its negotiating efforts where they will have the most impact, and by avoiding getting involved in every issue with the same intensity (Guedes & Costa, 2019, p. 25); the peculiar rules of the Portuguese social game, which have shown that “in the periods of Portugal’s history during which the country is more open to the outside world, there is more innovation and the pace of change accelerates exponentially”, and that the opposite happens when the country closes itself, that is, “collective and corporate values become more burdensome and innovation is slower and more difficult to achieve” (Telo, 1997, p. 667); and the role of the military in participating regularly in missions under the aegis of several IOs in the IS (Guedes & Costa, 2019).

4.1.4 Brief overview and answer to SQ1

The above analysis provides an answer to SQ1 (*How can Portugal increase its power in IR?*). Portugal achieves this by pursuing its interests in IR, using the functional power granted by its geographical location, which allows it to serve as a platform that links both shores of the Atlantic and as a link between the North and the South, and to act as a hub for people, cultures and regions; by using the “power of numbers” and its influence capacity, which results from its active participation in the multilateral initiatives of the main IOs, and on the weight of the political level, which is based on its diplomacy; and, finally, to use the “power” granted by its “service sovereignty”, that is, its ability to adapt and the national cohesion that comes from its permanent participation in bilateral and multilateral forums.

4.2 The AAFP’s international missions

This sub chapter will analyse the participation of the AAFP in NATO, EU and UN missions, and in CDD missions with CPLP countries. It will also provide the answer to SQ2.

The involvement of the FND in international operations depends on the objectives that Portugal wishes to achieve through its commitments to the IOs to which the country belongs (EMGFA, 2020). This involvement increases the country's credibility and shows its commitment and determination to participate in processes and collective actions that aim to create an environment of international peace and security, which directly benefits the country, and allows it to affirm its national identity through a "service sovereignty" (CEM, 2014, pp. 7, 22).

The EMGFA is the body that plans, directs and controls the use of military forces in operations, and the Chief of the EMGFA (CEMGFA) is responsible for their deployment and operational command, whereas the branches are responsible for their readiness and sustainment (LOBOFA, Law No. 2/2021).

However, the decision-making process for the use of FND begins earlier, when the CEMGFA, based on the guidelines defined by the political level, and after consulting with the Council of Chiefs of Defence Staff (LOBOFA, Law no. 2/2021), proposes the forces (or military response options) that will be used to take advantage of new opportunities to pursue the national interest provided / identified by the Directorate General of ND Policy (Regulatory Decree No. 14/2015 of 31 July). These proposals are presented to the MDN and, if approved, to the National Security Council, who issues an opinion (LDN, Law No. 3/2021). After this, the Prime Minister informs the President of the Republic of the decision and the circumstances that justify it, and the Government communicates its decision to use the FND to the Portuguese Parliament (LDN, Law No. 3/2021).

The opportunities to use the FND in missions under the aegis of NATO, the EU and the UN depend on the international context and on these IOs' decision to use military forces. The factors that influence the choice of missions in which Portugal participates are shown in Table 4. Even though the interviewees did not specifically state it, pursuing the national interest is the main decision-making element mentioned by 89% of the interviewees². J.G. Cravinho (face-to-face interview, 10 February 2022) states that this choice "follows an established pattern that has evolved over the years" and that the country "benefits from being seen as a net contributor to international security and stability". Portugal's permanent presence in these three IOs and the national commitments were also mentioned as factors by 78% of interviewees. H. Maio (Zoom interview, 23 January 2022) adds that "by defending the interests of these IOs, Portugal is defending its own interests", and A.R. Baltazar (Zoom interview, 12 February 2022) states that Portugal's participation is also "a matter of credibility and reliability between allies and Member States". On the other hand, more than half of interviewees believe that Portugal's decision to participate in missions also depends on the available capabilities, which must be useful for the type of operations that are carried out by these IOs (56% of interviewees).

² The tables in this chapter summarise the category content analysis performed on the expert interviews (Table 3). The tables are organized around the topic of the study and serve to: identify the factors that influence Portugal's decision to participate in missions and how the CEDN affects that decision; ascertain how the AAFP's international commitments increase the country's power in IR, and identify these missions; and to assess how the national forces should be used in the international missions of these IOs and in the geographic areas analysed here.

On the other hand, the military response options proposed for each opportunity are based on Portugal's capabilities in terms of forces (and their suitability for the operation), on the available budget, and on the IOs' acceptance of its force generation proposals (Talambas, 2019).

Table 4 – Analysis of Question 1

Q1: What are the factors/considerations, which in your view, are at the origin of the choice of the missions in which Portugal participates, within the framework of NATO, EU and UN? What about CDD actions with CPLP member countries?													
Category	Subcategory	Un Reg ³	Interviewee									UnEn ⁴	
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	∑	%
National interest	NATO/EU/ UN	1.1	x	x	x		x	x	x	x	x	8	89
Increasing of the participation importance, associated with the current situation		1.2	x		x		x					3	33
Geography / Funding		1.3				x		x				2	22
Permanent presence in the 3 IO / International Obligations		1.4	x	x	x	x	x			x	x	7	78
Contribution to the objectives of IOs		1.5			x				x	x		3	33
Capabilities associated with the type of operations		1.6	x	x	x	x		x				5	56
Specific niche areas (leadership training, joint projects...)	CDD	1.7	x	x				x			x	4	44
Participation at the strategic level in the country with whom it occurs		1.8	x	x					x	x	x	5	56
National interest, associated with specific factors		1.9	x	x	x	x	x	x		x	x	8	89
Bridge to other IOs		1.10	x	x			x	x				4	44

The decision to participate in CDD actions, according to 89% of interviewees, is based on national interests associated with specific factors (Table 4). Some of those factors are: the execution of joint projects and the maintenance of institutional relationships, and cultural and economic aspects (C. I. Matos, Zoom interview, 21 January 2022); the security and defence of the countries with which Portugal cooperates (J. G. Cravinho, *op. cit.*; H. Maio, *op. cit.*).

³ RecUn are fragments of the transcribed contents of the interviews which have a similar context (organized by colour, for example). In other words, they are fragments of the transcribed interviews that have similar and comparable content, and which defined as categories (Sarmiento, 2013, pp. 53-66).

⁴ Enumeration Units (EnUn). EnUn aggregate the findings according to the recording units identified in the interviewee's answers (Sarmiento, 2013, pp. 53-66).

When asked about the influence of the CEDN on Portugal’s decision to use its AAFF in missions abroad (Table 5), 78% of interviewees stated that the document is a guideline that is not followed in practice. H. Maio (op. cit.) adds that “what happens in the IOs is more important”.

Table 5 – Analysis of Question 2

Q2: Do you consider that the CEDN of 2013, has changed the way Portugal uses its FFAA in promoting Portugal's power in IR? Why?												
Category	Un Reg	Interviewee									UnEn	
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	Σ	%
Yes, but only in some aspects	7.1	x						x			2	22
No, the CEDN is a framing document / inconsequential / it is more relevant what goes on in the IOs	7.2		x	x	x	x	x		x	x	7	78

However, while H. G. e Melo (email interview, 26 February 2022) agree that the CEDN does not influence this decision, they believe that the document “provides strategic and doctrinal guidelines to build the capabilities required to meet the defined level of ambition”. Furthermore, J. G. Cravinho (op. cit.) states that it will be necessary to “create mechanisms to make the next CEDN more consistent with the way Portugal uses its AAFF”.

4.2.1 The role of the Navy

Figures 1 to 5 show the participation of the Navy in missions that increase Portugal’s power in IR⁵. This branch is deployed in missions under the aegis of the IOs analysed here on a regular basis⁶. These missions reached a peak between 2016 and 2017, but have increased in the last year (Figure 1).

⁵ The data shown in the figures included in this chapter refer to the use of the AAFF in the international context from 2013 to 2021. The data include the participation of FND and END in NATO, EU and UN missions and in CDD actions with CPLP member countries. These data were obtained from the following sources, which are listed in the References section and throughout the text: Defence Yearbooks, General Secretariat of the MDN, EMGFA, Navy, Army and Air Force.

⁶ The missions listed here include the national forces assigned to NATO and EU high readiness forces. The following NATO missions in which Portugal participates are also included: Operation Active Endeavour (Mediterranean), Operation Sea Guardian (which followed Active Endeavour), International Security Assistance Force (ISAF, Afghanistan), Resolute Support Mission (RSM, which followed ISAF), Kosovo Force (KFOR, in Kosovo), NATO Mission Iraq (Iraq), Operation Ocean Shield (off the coast of Somalia), Baltic Air Policing (BAP, Baltic airspace), Enhanced Air Policing (Poland), Immediate Assurance Measures (Lithuania and Romania), Tailored Forward Presence (Romania), Focused Collection Activities (Baltic) and Operation Allied Solace (Kosovo). In the EU: European Union Naval Force Somalia (EUNAVFOR) (Operation Atalanta, Gulf of Eden and Somali Basin), European Union Naval Force Mediterranean (Operations Sophia and Irini, Mediterranean), European Union Training Mission (EUTM) (Mali, Somalia, CAR and Mozambique), European Union Mission in the Democratic Republic of the Congo (EUSEC, Democratic Republic of the Congo) and the participation of AAFF assets in the European Border and Coast Guard Agency (FRONTEX). Finally, within the aegis of the UN: United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in the Central African Republic (MINUSCA, CAR), United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali (MINUSMA, Mali), United Nations Verification Mission in Colombia (UNVMC, Colombia), United Nations Mission in Kosovo (UNMIK, Kosovo), the United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA, Afghanistan), and Operation IDAI to provide humanitarian aid to Mozambique.

However, the number of personnel involved in these operations did not accompany this trend, reaching a peak in 2018, when about 1210 service members were deployed in nine missions (Figures 1 and 2). More than 300 service members were assigned to Operation Sea Guardian (NATO), which aims to ensure a safe maritime environment in the Mediterranean. Portugal participated in this mission with frigates NRP D. F. Almeida and Alvares Cabral (Secretariat-General of the MDN, email, 10 December 2018). H. G. e Melo (op. cit.) also mentions the Navy's participation with a Marines Company in NATO's Assurance Measures in Lithuania, which "contributes to the efforts to deter the Russian threat and to strengthen the defensive measures on Europe's eastern border". C. I. Matos (op. cit.) highlights the participation of this branch in the EU's FRONTEX mission, which "had concrete 'benefits' for the national foreign policy, including the support for the Portuguese candidate for the position of Director-General of the International Organization for Migration".

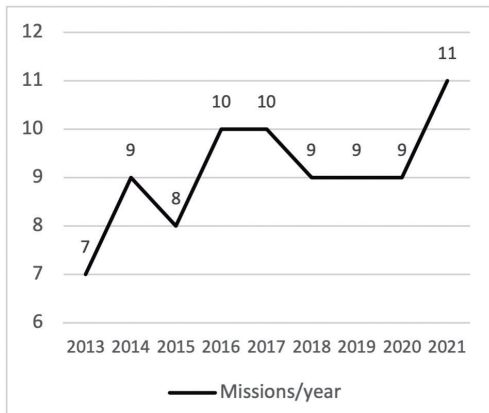


Figure 1 – Total Navy missions, per year, in the International Organizations

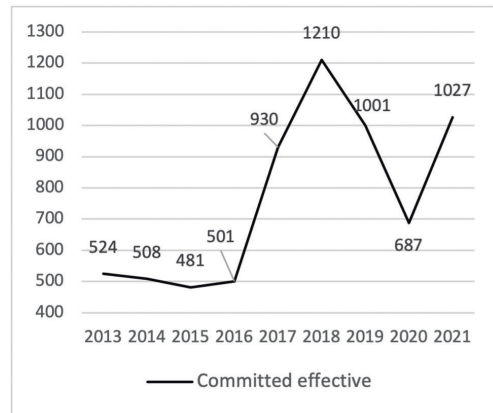


Figure 2 – Total Navy effective, per year, in missions in the International Organizations

Overall, the Navy participates in more NATO and EU missions than UN missions (Figure 3). The Navy is mainly deployed in the areas of influence of the European and African continents (Figure 5), and most of its deployed personnel is assigned to NATO, largely due to the capabilities allocated to this IO's high-readiness forces (Figure 4).

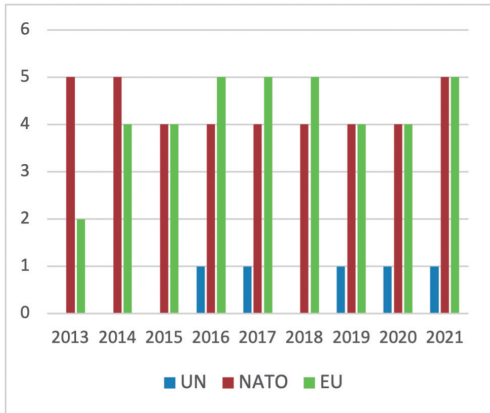


Figure 3 – Navy missions, per year, per IO

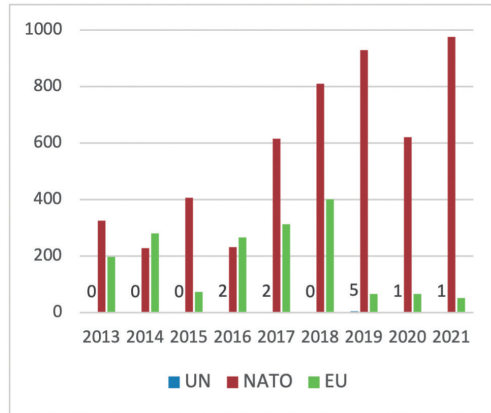


Figure 4 – Navy personnel assigned to each IO, per year

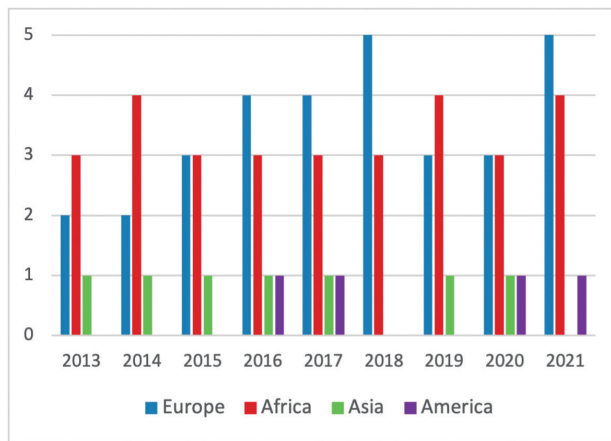


Figure 5 – Total Navy missions, per year, in each continent

Similarly, Figures 26 to 33 show that the Navy participates in CDD activities on a regular basis (a trend that is increasing) (Figure 27), and that, on average, about 50 service members are deployed each year (Figure 29) (this number decreased in 2020 due to the COVID-19 pandemic). The Navy also provides training to military personnel from CPLP countries in Portugal (Figure 31). However, as in the other branches, the number of military personnel trained in their countries of origin has decreased (Figure 33).

4.2.2 The role of the Army

Figures 6 to 10 show the Army's participation in missions that increase Portugal's power in IR (CDD activities are shown in Figures 26 to 33). This participation has followed a cyclical trend, reaching a peak in 2017 and 2019 (Figure 6). The number of deployed personnel shows a similar trend (Figure 7), as a result of the country's participation in NATO's high-readiness

forces, but also in the peace support mission in Kosovo in 2017 (KFOR), and the mission to train, advise and assist the National Defence and Security Forces of Afghanistan in 2019 (RSM), both under the umbrella of NATO.

However, the number of deployed personnel reached a peak in 2021, when approximately 1541 service members were assigned to NATO's high-readiness forces, but also to the UN MINUSCA mission, which aimed to curb the threat posed by armed groups in the Central African Republic (CAR) and implement a peaceful and secure environment in that country (Resources Division of the EMGFA, email, 13 December 2021). J. G. Cravinho (op. cit.) and C. I. Matos (op. cit.) highlight this mission as an important contribution to leverage Portugal's relations with other UN countries, and especially with the EU, in the field of defence. P. M. Pereira (Zoom interview, 16 January 2022) adds that "Portugal does more than what is asked of it" in the CAR and that it "plays a key role in the region and is an important factor for Portugal's credibility".

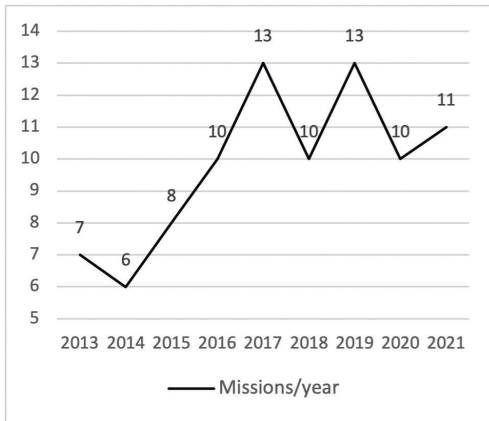


Figure 6 – Total Army missions, per year, in the International Organizations

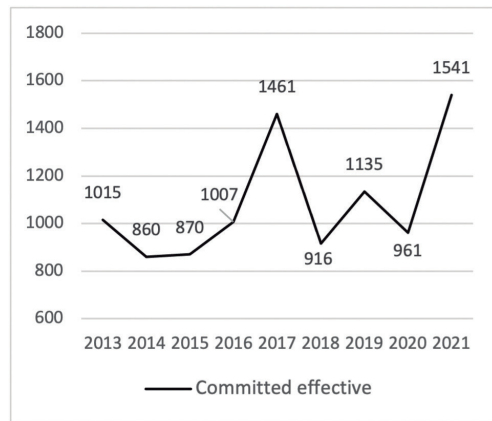


Figure 7 – Total Army effective, per year, in missions in the International Organizations

The Army mainly participates in NATO missions, but also integrates several missions under the umbrella of the EU and the UN (in the latter, from 2016 onwards) (Figure 8). Most of these the missions took place in the African continent, and the majority of personnel was assigned to NATO due to the capabilities allocated to this IO's high-readiness forces (Figures 9 and 10).

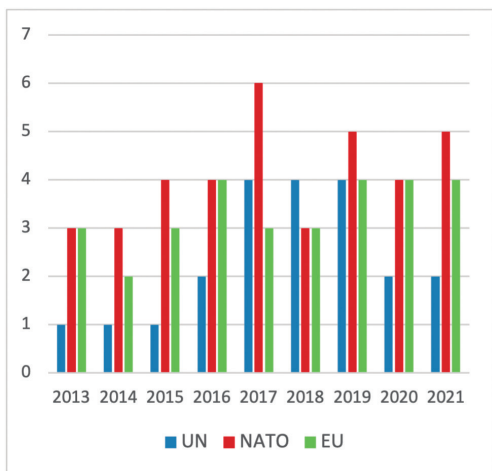


Figure 8 – Total Army missions, per year, per International Organizations

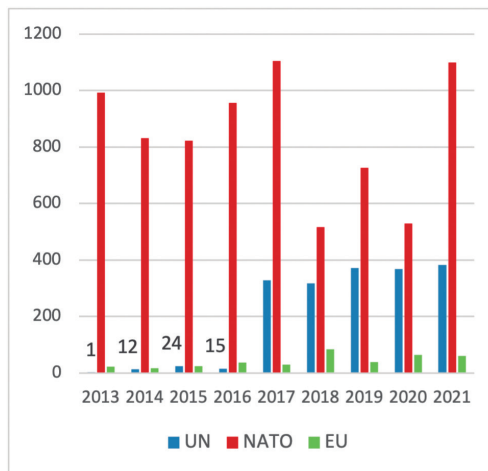


Figure 9 – Total Army effective, per year, in each International Organization

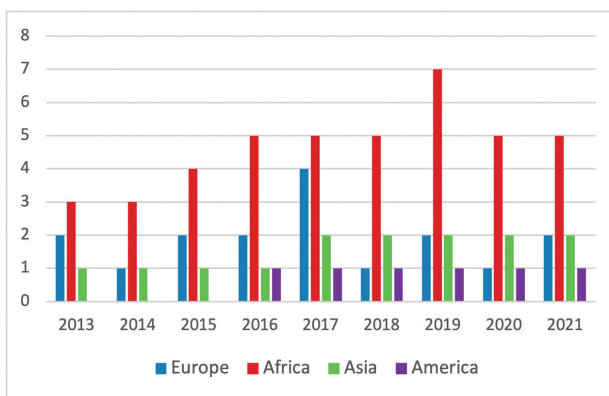


Figure 10 – Total Army missions, per year, in each continent

As for CDD activities, the number of missions in which the Army has participated has decreased (Figure 27). Similarly, the number of personnel deployed annually (on average, 60 service members) has also decreased (Figure 29). In the last years, the Army has provided training to military personnel from CPLP countries in Portugal on a regular basis (Figure 31). However, the number of personnel trained by the Army in their countries of origin has decreased (Figure 33).

4.2.3 The role of the Air Force

The PoAF's participation in missions that increase Portugal's power in IR is shown in Figures 11 to 15 (and 26 to 33, in the case of CDD activities). This participation has been irregular, reaching a peak in 2016, 2017 and 2019, but increased in the last year (Figure 11). On the other hand, the number of deployed personnel has decreased, having reached a peak in 2015, when approximately 538 service members were assigned to eight missions.

That year, the PoAF participated in UN operation MINUSMA in Mali, which aimed to support the political transition and protect the population, to consolidate the State's authority, and to assist the country in holding free elections. The PoAF deployed two aircraft, the C-130H and the C-295M, along with their crews and support personnel. It also participated in the NATO Assurance Measures mission in Romania with four F-16M aircraft to assist in the Air Policing of that country (Yearbook, 2015). J. N. Borrego (email interview, 10 February 2022) states that "the PoAF's Air Policing activities in the Baltic countries have played an important role in Portugal's recognition in IR". C. I. Matos (op. cit.) adds that they help "garner goodwill and international sympathy for the national interests".

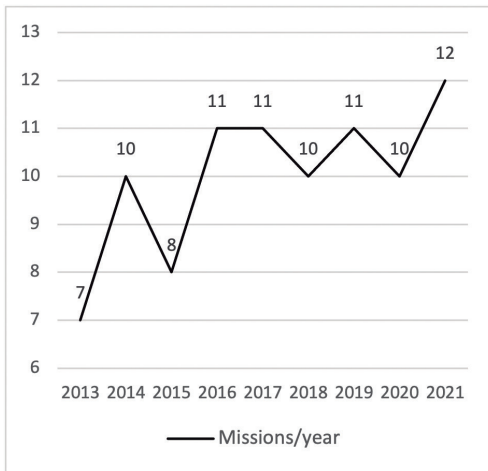


Figure 11 – Total Air Force missions, per year, in the International Organizations

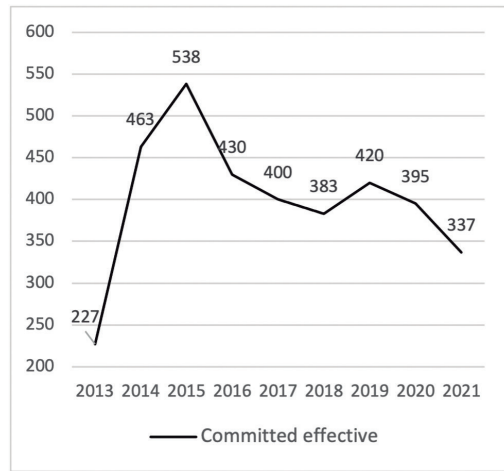


Figure 12 – Total Air Force effective, per year, in missions in the International Organizations

The PoAF mainly participates in NATO missions, but also in missions for the UN and the EU (Figure 13), especially in the European and African continents (Figure 15). Most of its deployed personnel is assigned to NATO due to the capabilities allocated to this IO's high-readiness forces (Figure 14).

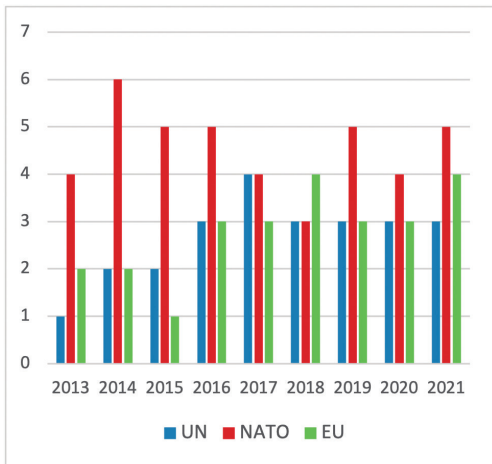


Figure 13 – Total Air Force missions, per year, per International Organization

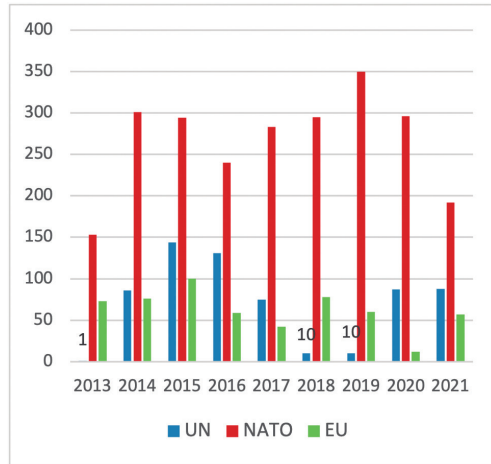


Figure 14 – Total Air Force effective, per year, in each International Organization

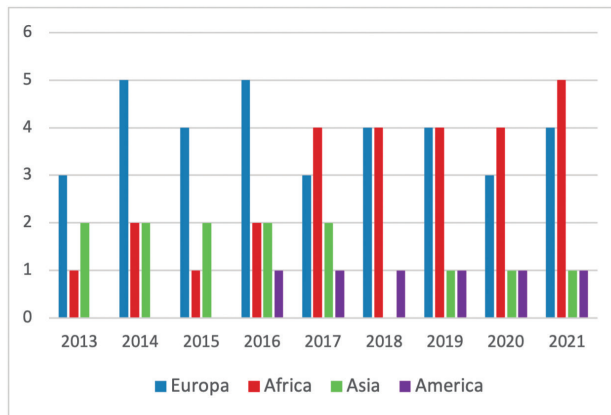


Figure 15 – Total Air Force missions, per year, in each continent

On the other hand, the PoAF regularly participates in CDD activities, a trend that had two peaks, in 2015 (four missions) and 2019 (six missions), respectively (Figure 27). On average, the PoAF has deployed, on average, 27 service members per year (Figure 29). Finally, unlike the other branches, the PoAF has not participated regularly in the training of military personnel from CPLP countries (Figures 31 and 33).

4.2.4 The role of the Armed Forces

The role of the AAFF in increasing Portugal's power in IR by participating in missions of the IOs analysed here was described as highly positive by 89% of interviewees (Table 6). However, P. M. Pereira (op. cit.) has reservations, mainly in relation to NATO, "due to the constant lack of capabilities that can be allocated exclusively" to that organization. However, C. I. Matos (op. cit.) argues that the country's low investment in Defence research and

development is more relevant to that IO (a substantial part of the budget allocated to this area is used to cover personnel costs) because it is common practice in some EU countries to have forces allocated both to NATO and the EU.

Table 6 – Analysis of Question 3

Q3: In general terms, how do you evaluate the use of AAF in National Detached Forces in the UN, NATO and EU, as a factor in promoting Portugal's power in IR? What about CDD with CPLP member states?													
Category	Subcategory	Un Reg	Interviewee									UnEn	
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	Σ	%
Significantly positive, but with uncertainty	NATO/EU/ UN	2.1	x									1	11
Significantly positive, without uncertainty		2.2		x	x	x	x	x	x	x	x	8	89
Growing	CDD	2.3	x									1	11
Very positive		2.4		x	x	x	x	x	x	x	x	8	89

On the other hand, Table 7 helps explain the assessment that the AAF are a factor that increases Portugal's power in IR (Table 6).

Table 7 – Análise da Questão 4

Q4: What are the contributions resulting from the use of the AAF, in National Detached Forces, which you identify, as promoters of Portugal's power in IR? What about in CDD?													
Category	Subcategory	Un Reg	Interviewee									UnEn	
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	Σ	%
Affirmation / Credibility of Portugal	OTAN/UE/ ONU	3.1	x	x	x	x	x	x	x	x	x	9	100
Creation of windows of opportunity (trading tables / outsourcing of industry and trade, ...)		3.2	x	x				x	x			4	44
Training (increasing of power) of Portuguese AAF		3.3				x				x		2	22
Leveraging the capacity for national influence		3.4				x	x		x			3	33
International security co-producers		3.5	x	x	x	x	x		x	x	x	8	89
Facilitator of national action in different areas	CDD	3.6	x	x	x	x	x	x	x	x	x	9	100
Promotion / Consolidation of Portuguese culture		3.7	x	x	x		x			x		5	56
Contribution to affirmation / Credibility in the various IO / Bridge in the EU to Africa		3.8	x			x		x			x	x	5

All interviewees agree that the main benefit of the AAFF's participation in international missions is Portugal's increased recognition and credibility (Table 7). J. N. da Fonseca (email interview, 15 February 2022) states that "Portugal has acquired recognition and prestige as a present, active stakeholder". Furthermore, the fact that Portugal is becoming recognised as a co-producer of international security was also mentioned (by 89% of respondents). H. G. and Melo (op. cit.) agrees that this allows "the country to consolidate its role as a coastal state and as a contributor to common security". J. G. Cravinho (op. cit.) states that Portugal has obtained a return on its investment by deploying the AAFF under the aegis of the EU and the UN. That is, it has successfully defended its national interests. However, in the case of NATO, there are still some steps to take. On the other hand, for 44% of interviewees, the participation of the AAFF in these missions has had the additional benefit of opening windows of opportunity (for example, to integrate international forums) that may have remained closed without it.

Having analysed the situation of the branches, this section will examine the participation of the AAFF as a whole (Figures 16 to 25) in NATO, EU and UN missions, and in CDD activities with CPLP countries (Figures 26 to 33). Overall, these figures show that, between 2013 and 2021, there was an increase of more than 62% in the number of missions involving the AAFF (from 21 to 34 missions), which constitutes an increasing trend (Figure 16), with the exception of 2018 and 2020, when the number of missions decreased for the three branches (Figure 17).

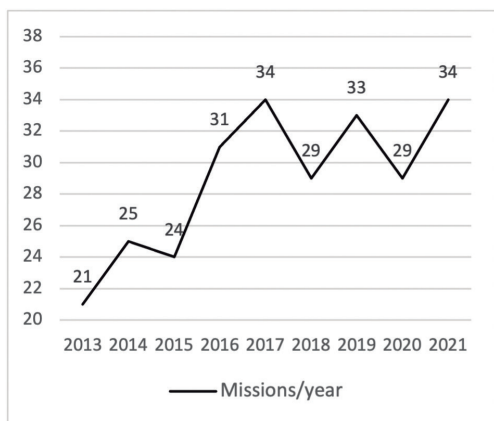


Figure 16 – Total Armed Forces missions, per year, in the International Organizations

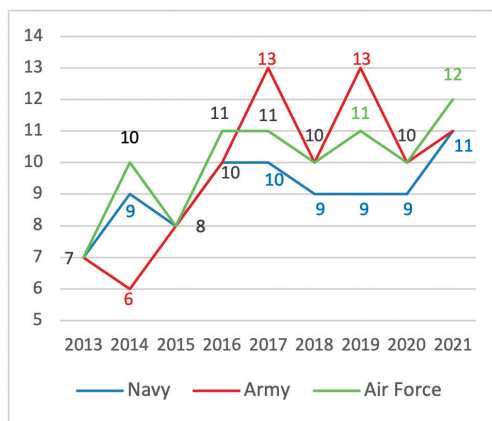


Figure 17 – Total Armed Forces missions, per branch, per year

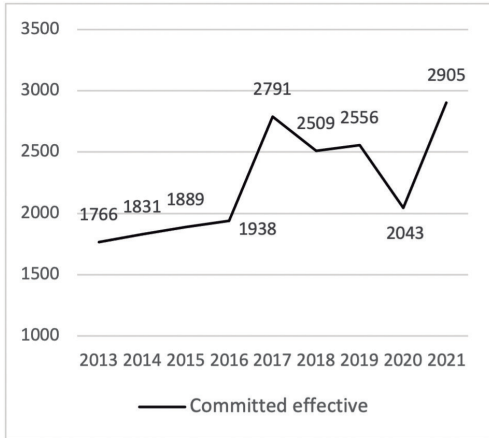


Figure 18 – Committed Armed Forces effective, per year

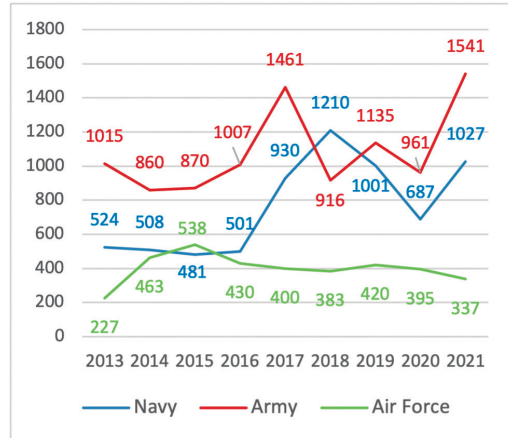


Figure 19 – Committed Armed Forces effective, per branches

The PoAF was the branch that participated in more IOs until 2017 (except in 2013 and 2015), after which the Army took the lead until 2019 (except in 2018), reaching another peak in 2021 (Figure 17).

In the period analysed in this study, the AAFP deployed, on average, more than 2,000 service members to the IO missions listed in this work. This number peaked in 2021, a year in which the branches contributed more than 1,450 service members to the NATO high-readiness forces (EMGFA Resources Division, op. cit.) (Figures 18 and 19). NATO was the IO to which Portugal deployed more forces, followed by the EU and the UN (Figure 20). However, in recent years, more personnel has been assigned to the UN than to the EU (Figure 21). The Navy participated in 39 NATO missions, the Army in 37 and the PoAF in 41 (Figure 23); in the case of the EU, the Navy has participated in 38 missions, the Army in 30 and the PoAF in 25 (Figure 24); and in case of the UN, the Navy has participated in five missions, the Army in 21 and the PoAF in 24 (Figure 22).

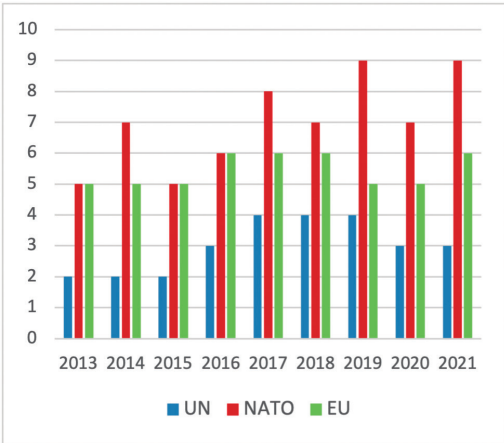


Figure 20 – Missions, per year, in each International Organization, with Armed Forces participation

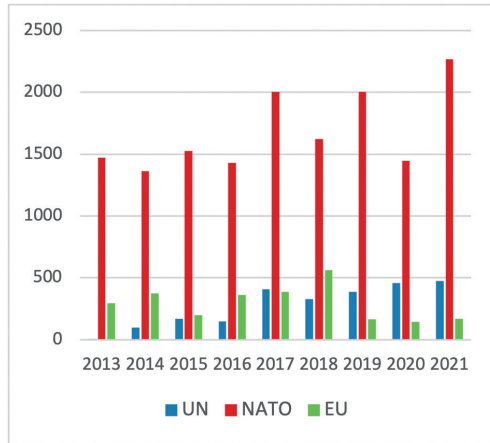


Figure 21 – Committed Armed Forces effective in each International Organization

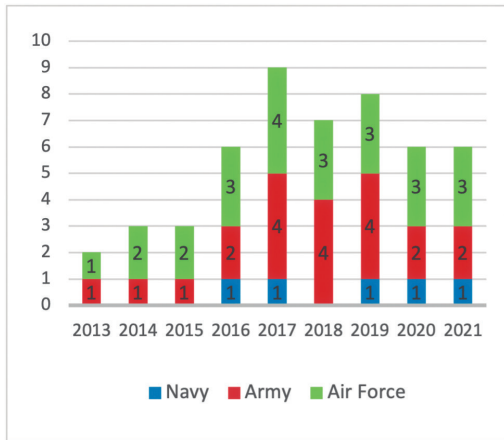


Figure 22 – Total Armed Forces missions, per branches, in UN

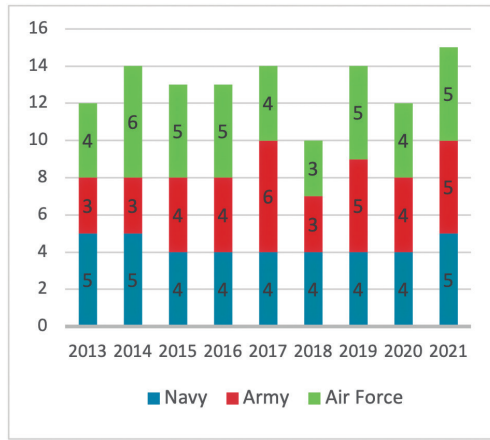


Figure 23 – Total Armed Forces missions, per branches, in NATO

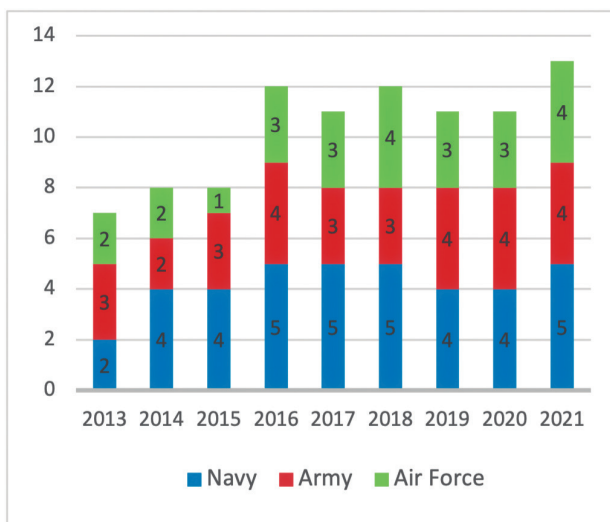


Figure 24 – Total Armed Forces missions, per branches, in EU

For 67% of interviewees, the “priority” given to the missions that the AAFP integrates in each IO is correct (Table 8), and it should be maintained in the medium and long term, as it is the most appropriate to defend Portugal’s interests in IR. However, N. Borrego (op. cit.) states that “these priorities can be changed if the circumstances require it”, and C. I. Matos (op. cit.) adds that the country should “participate in missions of all three IOs on a regular basis”.

As the table shows, several interviewees (44% of participants) believe that Portugal should have a permanent presence in NATO, EU, UN and CPLP missions, in the case of the latter, integrated one of the first three organizations.

Table 8 – Analysis of Question 5

Q5: In relation to what the future employment of the FFAA in the medium and long term (National Detached Forces and CDD) may be, can you establish a hierarchy of the OI (NATO, EU, UN and CPLP) that best considers enhancing the defence of Portugal's interests in IR? Why?															
Category	Subcategory	Un Reg	Interviewee									UnEn			
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	Σ	%		
Always in the 3 IO and with the CPLP contributing to one of them (UN)	IO	6.1	x		x	x						x		4	44
NATO, EU, UN and CPLP, because it is the one that best defends national interests		6.2	x	x	x		x	x			x			6	67
NATO, UN, EU and CPLP, for the universal dimension of the UN		6.3									x				1

[Cont.]

ATO, EU, CPLP and UN, to enhance CDD programs within the framework of the CPLP		6.4												x	1	11
Europe (including Atlantic and Mediterranean zone of influence), Africa and South America, due to the relationship with Brazil	Geographical area	6.5	x												1	11
Africa (Gulf of Guinea), Europe (including the Mediterranean and Atlantic zone of influence), because they are areas of strong influence and interest of Portugal		6.6												x	1	11
Europe (including Atlantic and Mediterranean influence zone) and Africa, because they are the areas of our strategic interest		6.7		x	x	x	x	x	x	x	x				7	78

When asked about which AAFF mission contributed the most to increase Portugal's power in IR and in what way (Table 9), 67% of interviewees stated that it was difficult to name just one. H. Maio (op. cit.) added that this assessment also "depends on Portugal's interests at that time". However, despite stating that most missions are important, some interviewees mentioned the participation of the AAFF in the UN's MINUSCA mission in the CAR (and the EU's EUTM) as one of the most relevant to enhance Portugal's power in IR (44% of interviewees). This choice is justified by the fact that the Portuguese FND have a decisive impact in that country, not only because they are the force leading the operation, but also because of the highly professional attitude of the Portuguese personnel, compared to the other forces operating in the region. This not only increases Portugal's credibility with the CAR and fellow member countries of the UN and the EU (100% of interviewees), but also contributes to the country's recognition as an active stakeholder in international peace and security (78% of interviewees).

Table 9 – Analysis of Question 6

Q6: Taking as an initial reference the year of CEDN (2013), until 2021 (inclusive), what was the mission that most contributed to enhance the power of Portugal in the IR? Why? And what are the concrete results achieved by this mission?													
Category	Subcategory	Un Reg	Interviewee									UnEn	
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	Σ	%
MINUSCA (CAR/UN), because Portugal makes a difference	Mission that contributed the most	4.1	x				x		x	x		4	44
Air policing in NATO and FRONTEX, because it allowed specific gains for foreign policy		4.2				x						1	11
Assurance Measures, because it contributed to the deterrence of the Russian threat		4.3									x	1	11
Afghanistan (ISAF and RSM), by the characteristics of the Portuguese militaries and being NATO first Art. 5 mission		4.4								x		1	11
Mozambique, because it has leveraged the national relationship with the EU		4.5					x					1	11
There are several, and it is difficult to identify only one		4.7		x	x	x		x		x	x	6	67
International credibility		4.8	x	x	x	x	x	x	x	x	x	9	100
Aggregation of wills	4.9		x		x		x				3	33	
Reference model for other forces	4.10	x				x		x			3	33	
Affirmation of Portugal as an active member of international peace and security	4.11	x		x	x	x		x	x	x	7	78	
Creation of windows of opportunity (for trade)	4.12	x									1	11	
Leverage in our relationship with partners	4.13		x		x	x	x		x	x	6	67	
	Results												

Some interviewees also mentioned that gaining leverage in the national relations with partners is an important benefit of the AAFP's participation in missions of these IO (67% of interviewees).

On the other hand, 56% of interviewees did not specify the mission which, in their opinion, was less relevant to increase Portugal's power in IR (Table 10). H. G. e Melo (op. cit.) adds that, while some missions do not have obvious benefits, those benefits exist, even if they are not as significant, because all missions are important to the national interest. However, 22% of

interviewees mentioned the mission in Afghanistan as an example of a mission that had no practical benefits, because the political objectives of the mission were not properly defined / sustained (J. G. Cravinho, op. cit.). C. I. Matos (op. cit.) adds that the costs / benefits of the national participation in that mission were not discernible.

Table 10 – Analysis of Question 7

Q7: Taking as an initial reference the year of CEDN (2013), until 2021 (inclusive), what was the mission that contributed least to enhance the power of Portugal in IR? Why?													
Category	Un Reg	Interviewee									UnEn		
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	Σ	%	
<i>Atalanta</i> (Horn of Africa/EU) / Short term mission	5.1	x										1	11
ISAF / Inconsequential	5.2		x			x						2	22
EUTM Somalia / Reduced number of military personnel	5.3						x					1	11
I do not identify one in concrete / In all there is a relevant and distinct contribution	5.4			x	x			x	x	x		5	56

Finally, with regards to the continents where Portugal tends to intervene, the country mainly deployed forces to the European continent until 2019, after which Africa took the lead as the continent with the most Portuguese deployed forces (Figure 25). However, the European continent (including the Atlantic and Mediterranean area of influence) remains Portugal's first priority, followed by Africa, as mentioned by 78% of interviewees (Table 8). C. I. Matos (op.cit.) explains that the country should “avoid diverting efforts to other areas because it may not be advantageous in terms of costs / benefits”; J. N. Borrego (op. cit.) states that “we should not neglect our regional interests in the areas where we already have a presence”; H. Maio (op. cit.) points out that “we must understand that Africa is becoming increasingly more important for the EU”; and J. G. Cravinho (op. cit.) notes that “it is clear that the European defence identity is becoming crystallised”, a process in which “Portugal cannot fail to participate”, as such, the country must “increase its participation in EU activities”.

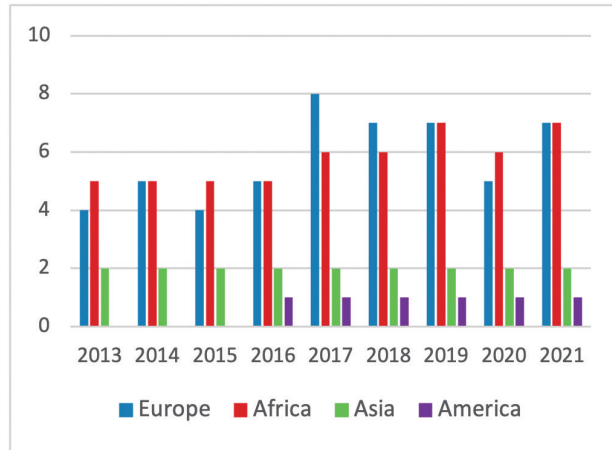


Figure 25 – Total Armed Forces missions, per continent

The AAFF's participation in CDD missions is seen as positive by 89% of interviewees (Table 6). C. I. Matos (op. cit.) states that these actions are “a permanent national interest” and J. N. Borrego (op. cit.) adds that they play an “important role in strengthening [Portugal’s] relationship with the diaspora”. The AAFF participate in these missions on a regular basis, with a peak in 2018 and 2019 (31 missions) (Figure 26) and a peak in deployed personnel in 2015 (Figure 28). The Army is the branch that has deployed more personnel (Figure 27). However, in the last year, the Navy deployed more service members than the Army (Figure 29).

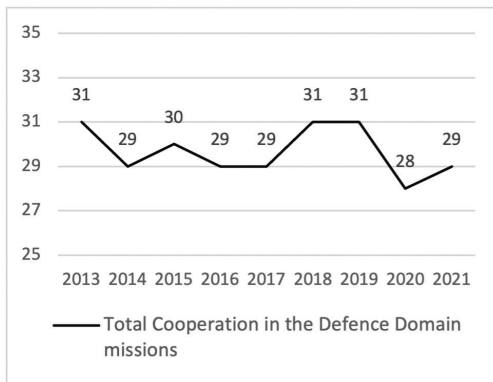


Figure 26 – Total Cooperation in the Defence Domain missions, per year

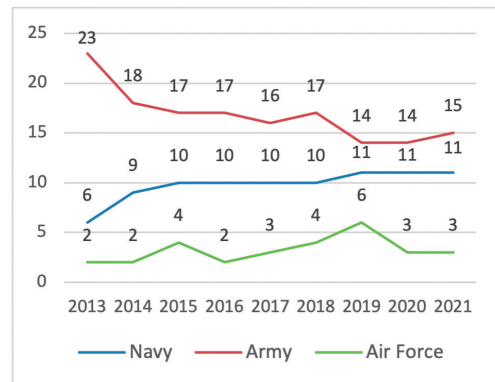


Figure 27 – Total Cooperation in the Defence Domain missions, per year, per branch

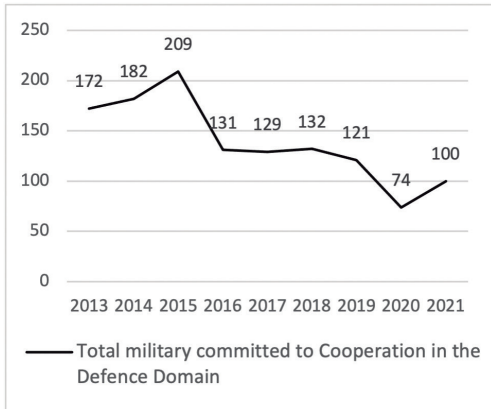


Figure 28 – Total effective in Cooperation in the Defence Domain missions

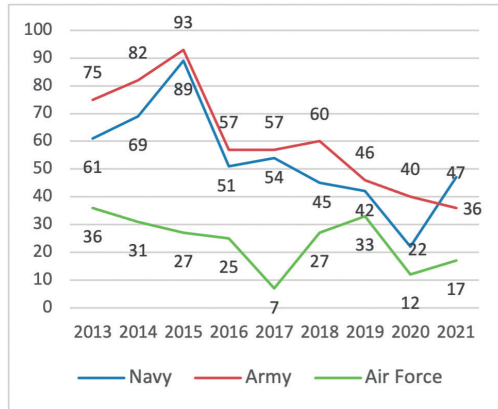


Figure 29 – Total effective in Cooperation in the Defence Domain missions, per branch

On average, more than 100 foreign students are trained in Portugal every year (Figures 30 and 31), and more than 3,400 are trained in the countries of origin of CPLP Member States. However, in the latter case, this number has been steadily decreasing in all branches (Figures 32 and 33).

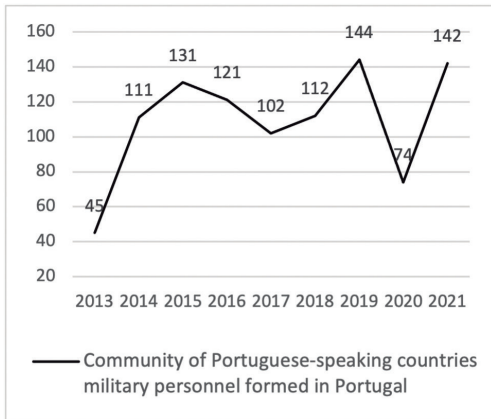


Figure 30 – Total Community of Portuguese-speaking countries military personnel formed in Portugal

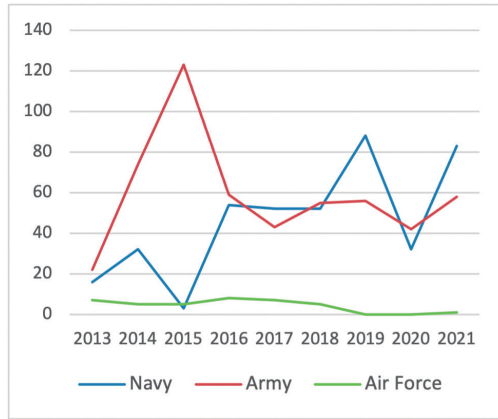


Figure 31 – Total Community of Portuguese-speaking countries military personnel formed, per year, in Portugal, per branch

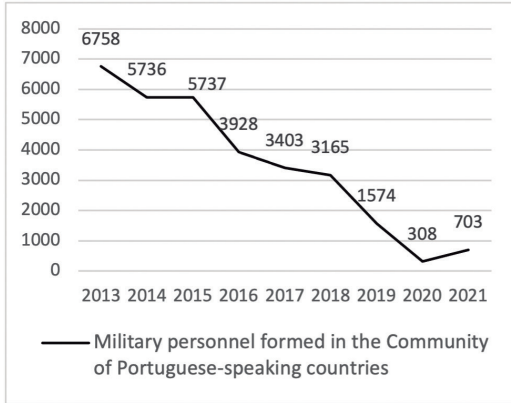


Figure 32 – Total military personnel formed in the Community of Portuguese-speaking countries, per year

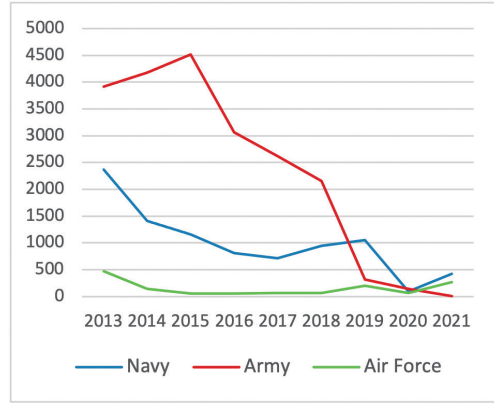


Figure 33 – Total Community of Portuguese-speaking countries military personnel formed in the Community of Portuguese-speaking countries, per branch

As for the role of CDD missions in increasing Portugal’s power in IR, all interviewees agree that they facilitate the national actions in several areas, promote and consolidate the Portuguese culture, and increase the country’s recognition and credibility (56% of interviewees, Table 7).

4.2.5 Brief overview and answer to SQ2

The above analysis provided an answer to SQ2 (*What is the role of the AAFP in increasing Portugal’s power in IR?*). The data revealed that the AAFP participates regularly in multilateral missions under the aegis of NATO, the EU and the UN, as well as in CDD missions with CPLP countries, and that the number of these missions is increasing. NATO is the IO to which Portugal assigns more NDF/END, followed by the EU, the UN and CPLP countries. Most of these missions take place in Europe (and in its area of influence in the Atlantic and Mediterranean), followed by Africa.

Most interviewees confirmed that the AAFP play an important role in increasing Portugal’s power in IR and in the country’s recognition and credibility, and that the participation of the AAFP in CDD activities provides benefits for Portugal in several areas.

Generally, Portugal participates in international missions to pursue the national interest and to fulfil the country’s commitments by maintaining a permanent presence in all three IOs. In the case of CDD, the missions are chosen based on national interests associated with specific factors. On the other hand, the CEDN has little influence on that decision.

4.3 The role of the MD in increasing Portugal’s power in IR, and answer to the RQ

The above section provided an answer to the RQ (*How can Portugal use the MD to increase its power in IR?*). The data revealed that the AAFP’s play a significant role in increasing Portugal’s power in IR, and in the country’s recognition and credibility in the IS, and that they

allow the country to pursue its ambition of affirming itself as a co-producer of international security. Furthermore, the participation of the AAFP in CDD missions provides benefits for Portugal in several areas.

Moreover, Portugal should continue to prioritise NATO missions when deploying its AAFP (this is partially addressed in the CEDN), followed by the EU, the UN and CPLP countries (the last two may be changed if the circumstances require it). Similarly, the AAFP should be deployed in missions that take place in Europe (and its area of influence in the Atlantic and Mediterranean) and Africa, and avoid missions in areas that are less attractive in terms of costs / benefits and that will not increase Portugal's power in IR in a discernible way.

Therefore, Portugal must choose its international missions carefully and avoid committing forces to missions where the national presence will be less relevant, as this could prevent those forces from being available for missions that could increase Portugal's power in IR. This assumption is based on the fact that military forces are increasingly called upon to participate not only in military operations, but also in humanitarian and natural disaster operations. Therefore, Portugal should develop military capabilities that can be easily deployed, increase the capabilities linked to combat support and services (such as health and psychological support, provisioning and services, search and rescue, engineering, among others), which can be used in a dual capacity in Civil Support operations (especially to provide support to civilian emergencies in natural disasters), in a joint and combined environment.

In general, the national capabilities must focus on developing agile and flexible forces with a high response capacity, which can be regenerated quickly, equipped with advanced technical and technological capabilities (which should always be kept up to date) and specialised equipment that can meet the level of demand of the scenarios where it will be used.

5. Conclusions

The recent events in the international arena are likely to disrupt IR in the future. This new status quo will be reflected in new challenges for NATO and the EU in the short and medium term. This may require Portugal to rethink its ND and carry out a general review of its conceptual framework.

On the other hand, although the country is a State with the status of a small power, and is thus limited in its strategic actions to defend / achieve its interests / objectives in the IR "game", it has developed several means and mechanisms to do this, such as using its AAFP in missions under the aegis of IOs and in CDD activities that allow it to increase its influence as an actor in the IS.

Methodologically, this study used an inductive reasoning approach based on a qualitative strategy and a case study research design, complemented by a literature review and interviews with experts.

To achieve SO1 - *To ascertain how Portugal, as a small State, can increase its power in IR* - and answer SQ1, a review of the literature published by experts was carried out, which revealed that Portugal, as a small power, does not have the strategic potential to have sufficient freedom of action in the IS. Therefore, it accepts these power asymmetries, but develops ways

to mitigate them and pursue its national interests by using its capabilities, which are based on: the functional power granted by its geographic location; the “power of numbers” and the influence capacity it acquires by participating in the multilateral missions of the main IOs, as well as the weight of its political level, which depends on the quality of its diplomacy; and by using the “power” granted by the “service sovereignty” it ensures through its participation in bilateral and multilateral initiatives. In practice, these “forces” increase (and become a part of) Portugal’s strategic potential.

To achieve SO2 - *To assess the role of the MD in IR* and answer SQ2, a review of the documents that list the capabilities, type of forces and military resources used in international missions was carried out, and a descriptive statistical analysis of the AAFP’s participation in missions of these IOs was performed. A content analysis was also performed on the semi-structured interviews with nine experts on the issues analysed in the study. The analysis revealed that the AAFP play a significant (and positive) role in increasing Portugal’s power in IR by participating in missions under the aegis of these IOs, and in the recognition and credibility of the country in the IS, allowing it to pursue its ambition of becoming an international co-producer of security; and that they provide benefits in various areas through their participation in CDD activities.

The analysis also revealed that the main factors that influence Portugal’s decision to participate in international missions are their relevance for the national interests and fulfilling the country’s commitments by maintaining a constant presence in the three IOs. Furthermore, the CEDN has little influence on this decision, or in defining the priorities for the use of the AAFP in missions abroad. The first priority is the participation in NATO’s collective defence forces, followed by the EU, the UN and the CPLP (the latter may be changed if the circumstances require it). Similarly, the main area where the AAFP should operate is Europe (and its area of influence in the Atlantic and Mediterranean), followed by Africa, and they should not be used in areas that are less attractive in terms of costs / benefits and that do not increase Portugal’s power in IR.

The above analysis achieved the GO - *ascertain how Portugal can use its MD to increase its power in IR*. The AAFP’s role in increasing Portugal’s influence as an actor in the IS was assessed and confirmed, as such, they should continue to be deployed in the missions of all IOs analysed here, especially those in which they may play a relevant role or, at least, in which the national capabilities are equivalent or proportional to those of the other forces in the operation. Therefore, the priority should be to develop agile and flexible forces with a high response capacity and that can be regenerated quickly, equipped with advanced technical and technological capabilities and specialised equipment suited to the level of demand of the scenarios where it will be used.

Therefore, the next CEDN should include elements that make it more useful for the selection and prioritization of Portugal’s international missions, both in terms of the IOs involved and of the regions where the missions will take place. The first priority should be the participation in NATO collective defence missions, followed by the EU, the UN and the CPLP,

and those missions should take place mainly in the European and African continents, in that order, rather than in areas where the costs / benefits are not discernible.

The study's main **contributions to knowledge** are that it provides a statistical analysis of the international missions in which the AAFP were involved, as well as its CDD missions, from 2013 to 2021, and confirms, through interviews with experts in the field of ND, that the AAFP play an important role in increasing Portugal's power in IR.

The main **limitation** was the scarcity or lack of updated statistical data on the ND in open sources. This limitation was unrelated to the study and did not affect the relevance of the findings, but made it more challenging to carry out the analysis.

Future studies should be conducted to assess the use of the AAFP in missions that result from bilateral and multilateral agreements with Portugal's partner countries, and the appointment of military personnel to international positions, in order to complement the data analysed in this study and conduct a global assessment of the role of the AAFP in increasing Portugal's power in IR. Furthermore, a study on the CEDN be carried out to determine how to make this document more objective the regarding the way Portugal selects the international missions of its Armed Forces.

References

- Almeida, P. V. (1990). *Do Poder do Pequeno Estado (enquadramento geopolítico da hierarquia das potências* (2nd Ed.). Lisbon: Institute of Social and Political Sciences.
- Álvares, P. (2020). *O emprego do instrumento militar na ação diplomática do Estado*. Lisbon: Military University Institute.
- Army. (2021, n.d.). Missões no Estrangeiro [Missions Abroad] [Online]. Retrieved from <https://www.exercito.pt/pt/onde-estamos/no-mundo>
- Aron, R. (1986). *Paz e Guerra entre as Nações*. Brasília: University of Brasília.
- Bryman, A. (2012). *Social Research Methods (4th Edition)*. Oxford: Oxford University Press.
- Brzezinski, Z. (2004). *The Choice. Global domination or global leadership*. USA: Basic Books.
- Brzezinski, Z. (2008). *America and the world. Conversations on the future of American foreign policy*. USA: Basic Books.
- CEDN. (2013, 5 April). Strategic Concept on National Defence [Online]. Retrieved from https://www.idn.gov.pt/pt/formacao/educacao/recursos/Documents/CEDN_2013.pdf
- CEM. (2014). *Conceito Estratégico Militar: documento impresso*. [Military Strategic Concept: printed document.] Lisbon: Council of Chiefs of Staff.
- Cohen, S. B. (2003). *Geopolitics of the World System*. New York: Rowman & Littlefield Publisher's, Inc.
- Compass. (2022, n.d.) Strategic Compass for Security and Defence [Online]. Retrieved from <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/en/pdf>
- Correia, P. P. (2004). *Manual de Geopolítica e Geoestratégia*. (Conceitos, Teorias e Doutrinas). I(2). Coimbra: Quarteto Editora.
- Couto, A. C. (1988). *Elementos de Estratégia (Vol I)*. Lisbon: Nova Esperança.

- Cunha, J. M., & Pereira, M. A. (2004). *Manual de Direito Internacional Público*. Coimbra: Almedina.
- Defence. (2022, n.d.). Defesa em números [Defence in numbers] [Online]. Retrieved from <https://www.defesa.gov.pt/pt/defesa/dn/>
- Decision No. 4101/2018, of 12 April (2018). Ação Externa da Defesa Nacional. [National Defence External Action] *Journal of the Republic*, 2nd Series, 79, 11677-11679. Lisbon: Office of the Minister of National Defence.
- Dias, C. M. (2007). Caracterização do Sistema Internacional. [Characterisation of the International System] *Proelium. Revista da Academia Militar*. VI (7), 27-42.
- Dias, C. M. (2012). *Estratégia - Evolução do Conceito*. Lisbon: Instituto Português da Conjuntura Estratégica.
- Dias, C. M. (2018). *Geopolítica. Conceptualização Clássica*. Faro: Sílabas & Desafios.
- Dias, C. M., & Sequeira, J. M. (2015). *Estratégia - Fundamentos teóricos*. Tomo I. Loures: Letras Itinerantes, Edição e Distribuição de Livros, Lda.
- Dias, C. M., & Sequeira, J. M. (2017). *Estratégia - Fundamentos teóricos*. Tomo II. Loures: Letras Itinerantes, Edição e Distribuição de Livros, Lda.
- Dias, V. A., Freire, M. R., & Barradas, J. R. (2021). A participação de Portugal em Missões Internacionais como Eixo Estratégico de Política Externa. [Portugal's Participation in International Missions as a Strategic Axis of Foreign Policy.] *Nação e Defesa* (159), pp.119-150.
- Diplomacy Portal. (2022, 27 January). Portuguese Communities [Online]. Retrieved from <https://portaldiplomatico.mne.gov.pt/política-externa/comunidades-portuguesas>
- Dougherty, J. E., Pfaltzgraff, J., & Robert L. (2003). *Relações Internacionais - As Teorias em Confronto*. Lisbon: Gradiva.
- Duarte, P. (2019). Portugal na Faixa e Rota. Oportunidades e Desafios. [Portugal on the Belt and Road. Opportunities and Challenges.] *Janus 2018-2019. A dimensão externa da segurança interna*. [The external dimension of internal security.] 1(19), pp.58-59. Retrieved from https://repositorio.ual.pt/bitstream/11144/4854/1/Janus19_1_25_Paulo%20Duarte_Portugal%20na%20Faixa%20e%20Rota.pdf
- EMGFA. (2020, n.d.). Forças Nacionais Destacadas 2020 [National Deployed Forces 2020] [Online]. Retrieved from https://www.emgfa.pt/noticias/DocumentosRelacionados/2020/AsmissoesdasForcasNacionaisDestacadaspara2020/documentos/Livrete%20FND%27s_2020_pt.pdf
- EMGFA. (2022, n.d.). Missões antigas em números [Old Missions in numbers] [Online]. Retrieved from [https://www.emgfa.pt/miss%C3%B5es/miss%C3%B5es-antigas-em-n%C3%BAmoros#81759f9f-0abc-4dec-a4a7-d81a0a40eb93=%7B%22k%22%3A%22%22%7D#1b57dca5-5a0b-4fc3-a15d-10a078c555c7=%7B%22k%22%3A%22%22%7D#Default=%7B%22k%22%3A%22%22%2C%22r%22%3A%5B%7B%22n%22%3A%22RefinableString02%22%2C%22t%22%3A%5B%22%5C%22%2C%22%2C%22%2C%22%22%2C%22o%22%3A%22and%22%2C%22k%22%3A>false%2C%22m%22%3Anull%7D%2C%7B%22n%22%3A%22RefinableStrin](https://www.emgfa.pt/miss%C3%B5es/miss%C3%B5es-antigas-em-n%C3%BAmoros#81759f9f-0abc-4dec-a4a7-d81a0a40eb93=%7B%22k%22%3A%22%22%7D#1b57dca5-5a0b-4fc3-a15d-10a078c555c7=%7B%22k%22%3A%22%22%7D#Default=%7B%22k%22%3A%22%22%2C%22r%22%3A%5B%7B%22n%22%3A%22RefinableString02%22%2C%22t%22%3A%5B%22%5C%22%2C%22%2C%22%2C%22%2C%22%22%2C%22o%22%3A%22and%22%2C%22k%22%3A>false%2C%22m%22%3Anull%7D%2C%7B%22n%22%3A%22RefinableStrin)

- g04%22%2C%22t%22%3A%5B%22%5C%22%2C%22%82%2C%22%8232303139%5-C%22%22%5D%2C%22o%22%3A%22and%22%2C%22k%22%3Afalse%-2C%22m%22%3Anull%7D%5D%7D#4c5873ef=-01cd4-cae-251a-40f8a3190dfb-%7B%22k%22%3A%22%22%7D
- EMGFA. (2022a, n.d.). Missões no Estrangeiro [Missions Abroad] [Online]. Retrieved from <https://www.emgfa.pt/miss%C3%B5es/miss%C3%B5es-no-estrangeiro>
- EU. (2017, 1 March). Livro branco sobre o futuro da Europa. Reflexões e cenários para a EU-27 em 2025 [White paper on the future of Europe. Reflections and scenarios for the EU-27 in 2025] [Online]. Retrieved from https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/livro_branco_sobre_o_futuro_da_europa_pt.pdf
- EU. (2017a, September). *Global Trends to 2035. Geo-politics and international power* [Online]. Retrieved from [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/603263/EPRS_STU\(20_17\)603263_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/603263/EPRS_STU(20_17)603263_EN.pdf)
- EU. (2021, 8 September). *Strategic Foresight Report - 2021. The EU's capacity and freedom to act* [Online]. Retrieved from https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/strategic_foresight_report_2021_en.pdf
- Fernandes, A. J. (1991). *Relações Internacionais - Factos, Teorias e Organizações*. Lisbon: Editorial Presença.
- Fernandes, A. J. (2008). *Introdução à Ciência Política: Teorias, Métodos e Temáticas*. Porto: Porto Editora.
- Fukuyama, F. (2018). *Identidades: a Exigência de Dignidade e a Política do Ressentimento (Translated by Miguel Freiras da Costa)*. Lisbon: Dom Quixote.
- Galito, M. S. (2019, n.d.). Ensaio sobre Política Externa portuguesa. [Essay on Portuguese foreign policy.] Working Paper CEsa CSG 176/2019 [Online]. Retrieved from <https://cesa.rc.iseg.ulisboa.pt/RePEc/cav/cavwpp/wp176.pdf>
- Guedes, A.M., & Costa, R.D. (Coords.) (2019), O poder de Portugal nas relações internacionais. [Portugal's power in international relations.] (Proceedings). IUM Actuality, 16. Lisbon: Military University Institute. Roundtable organized by the IUM, Lisbon, 27 November 2018.
- Law No. 1/2005 of 12 August (2005). *Constitution of the Portuguese Republic*. Journal of the Republic, 1st Series-A, 155, 4642-4686. Lisbon: Portuguese Parliament.
- Law No. 63/2007 of 6 November (2007). *Lei Orgânica da Guarda Nacional Republicana*. [Organic Law on the National Republican Guard.] Journal of the Republic, 1st Series, 213, 8043-8051. Lisbon: Portuguese Parliament.
- Leyen, U. V. (2021, 15 September). 2021 State of the Union address. # SOTEU 2021. European Commission. Retrieved from https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ov/SPEECH_21_4701
- Marshall, T. (2017). *Prisioneiros da Geografia. Dez mapas que lhe revelam tudo o que precisa de saber sobre política internacional (Trad. Sónia Maia)*. Porto Salvo: Desassossego.
- Marshall, T. (2019). *A Era dos Mundos. Como as barreiras entre as nações estão a mudar o nosso mundo (Trad. Sérgio Gonçalves)*. Lisbon: Desassossego.

- Mendes, E. (2019, March). As teorias principais das Relações Internacionais. Uma avaliação do progresso da disciplina. [Main theories of International Relations. An assessment of the discipline's progress.] *Relações Internacionais*. (61), pp.95-122. <https://doi.org/10.23906/ri2019.61a08>.
- Michel, C. (2022, 25 February). Remarks by President Charles Michel after the special meeting of the European Council on Ukraine [Online]. Retrieved from <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2022/02/25/remarks-by-president-charles-michel-after-the-special-meeting-of-the-european-council-on-ukraine/>
- Moita, L., Pinto, L. V., & Pereira, P. (Coords) (2019). Estudo da Estrutura Diplomática Portuguesa. [Study on the Portuguese Diplomatic Structure.] *Observare. International Relations Observatory*, pp.1-199. doi: <https://doi.org/10.26619/978-989-8191-97-7>
- Monjardino, M. (2021, 23 October). O mais importante acordo político do século XXI. [The most important political agreement of the 21st century.] *Revista Expresso*, 18-24.
- Moreira, A. (1991). Os poderes dos pequenos Estados em tempo de Paz. Defesa Nacional anos 90. [The powers of small States in Peacetime. National Defence 1990s.] *Nação e Defesa*, 6. Lisbon: National Defence Institute.
- Moreira, A. (1994). Relações entre as grandes potências e o Poder errático, poder funcional. [Relations between great powers and between erratic and functional power.] *Estratégia*, V(XI).
- Moreira, A. (1997, n.d). Portugal no mundo. Soberania de Serviço. [Portugal's global role. Service Sovereignty.] *Janus 1997*, 2-6. Retrieved from https://www.janusonline.pt/arquivo/1997/1997_1_5.html
- Moreira, A. (2002). *Teoria das Relações Internacionais* (4th Ed.). Coimbra: Almedina.
- Moreira, A. (2005). *Notas do tempo perdido*. Lisbon: ACMA, Lda.
- Moreira, A., & Ramalho, P. (Coords.) (2011). O poder de Portugal nas Relações Internacionais. [Portugal's power in international relations.] *Estratégia*, V(XX), 391-409.
- NATO. (2022, 10 July). *NATO 2022 Strategic Concept* [Online]. Retrieved from <https://www.nato.int/strategic-concept/index.html>
- Navy. (2021, n.d.). Navy, data for 2021 [Online]. Retrieved from <https://www.marinha.pt/pt>
- Nye J., & Joseph S. (2002). *Compreender os Conflitos Internacionais*, Gradiva, Lisboa.
- Nogueira, J. F. (2011). *O método geopolítico alargado. Persistências e Contingências em Portugal e no Mundo*. [The broader geopolitical method. Persistent issues and contingencies in Portugal and the world.] Lisbon: Institute of Higher Military Studies.
- Organic Law No. 2/2019 of 17 June (2019). *Lei de Programação Militar*. [Military Programming Law] Journal of the Republic, 1st Series, 114, 2982-2985. Lisbon: Portuguese Parliament.
- Organic Law No. 3/2021 of 09 August (2021). *Lei de Defesa Nacional*. [Law on National Defence.] Journal of the Republic, 1st Series, 153, 18-36. Lisbon: Portuguese Parliament.
- Organic Law No. 2/2021 of 09 August (2021). *Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas*. [Basic Law on the Organization of the Armed Forces.] Journal of the Republic, 1st Series, 153, 02-17. Lisbon: Portuguese Parliament.

- Palmeira, J. (2006). *O Poder de Portugal nas Relações Internacionais*. Lisbon: Prefácio - Edição de Livros e Revistas, Lda.
- Pires, N. L., & Marreiros, J. P. (Coords.) (2020). *70 anos de Portugal na Aliança Atlântica*. Lisbon: Armed Forces General Staff.
- PoAF. (2021, n.d.). Missões executadas em 2021 [Missions executed in 2021] [Online]. Retrieved from <https://www.emfa.pt/>
- PRONE. (2021, 2 March). A participação de Portugal em missões de paz: objetivos, prioridades e capacidades [Portugal's participation in peace missions: objectives, priorities and capabilities] [Online]. Retrieved from https://coe.uc.pt/wp-content/uploads/2021/06/Mesa-Redonda_PolicyBrief_PT_final_17mar2021.pdf
- Ramalho, J. P. (2021). *Revista Militar* [Editorial], 73(8/9), 605-607.
- Rego, A., Cunha, M.P., & Meyer V.J. (2018). Quantos participantes são necessários para um estudo qualitativo? Linhas práticas de orientação. [How many participants are needed for a qualitative study?] *Revista De Gestão Dos Países De Língua Portuguesa*, 17(2), 43-57. <https://doi.org/10.12660/rgplp.v17n2.2018.78224>
- Regulatory Decree No. 14/2015 of 31 July (2015). Aprova a orgânica da Direção-Geral de Política de Defesa Nacional. [Approves the organic structure of the Directorate-General for National Defence Policy. *Journal of the Republic*, 1st Series, 148, 5295-5297. Lisbon: Office of the Minister of National Defence.
- Santos, L. A. B., & Lima, J. M. M. (Coord.) (2019). *Orientações metodológicas para a elaboração de trabalhos de investigação* (2nd Ed., revised and updated). IUM Notebooks, 8. Lisbon: Military University Institute.
- Saraiva, J. H. (2005). *História concisa de Portugal*. 23rd Edition. Mem-Martins: Publicações Europa-América, Lda.
- Sarmiento, M. (2013). *Metodologia Científica para elaboração, escrita e apresentação de teses*. Lisbon: Lusíada University.
- Silva, S. A. (2018, 3 January). O Desenvolvimento da Política Europeia e Externa de Portugal e os Desafios para 2018. [The Development of Portugal's European and Foreign Policy and the Challenges for 2018.] *Speech by the Minister of Foreign Affairs. Diplomatic Seminar* [Printed document].
- Stoltenberg, J. (2021, 18 October). Transcript: *China is coming closer to us - Jens Stoltenberg, Nato's secretary-general*. Retrieved from <https://www.ft.com/content/cf8c6d06-ff81-42d5-a81e-c56f2b3533c2>
- Talambas, J. D. A. G. (2019). Proposta de um Modelo para a Geração de Forças Armadas. [Proposal of a Model to Generate Armed Forces.] *Journal of Military Sciences*, May, IX (1), 13-38. Retrieved from [https://www.ium.pt/s/wp-content/uploads/CIDIUM/Revista%20Ci%20A%20Ancias%20Militares/RCM%20Vol.%20IX%20N.%20C%20BA1%20-Jos%20A9%20Talambas%20-%20may.%202021%20-%20Proposal%20of%20a%20Force%20Generation%20...%20\(ENG\)%20.pdf](https://www.ium.pt/s/wp-content/uploads/CIDIUM/Revista%20Ci%20A%20Ancias%20Militares/RCM%20Vol.%20IX%20N.%20C%20BA1%20-Jos%20A9%20Talambas%20-%20may.%202021%20-%20Proposal%20of%20a%20Force%20Generation%20...%20(ENG)%20.pdf)
- Telo, A. J. (1997, n.d.). Treze Teses sobre a Disfunção Nacional - Portugal no sistema Internacional. [Thirteen Theories on the National Shortcomings - Portugal in the

- International System.] *Análise Social*. 32(142), (3ª), 649-683. Retrieved from <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1221841882N4gAK0mu6Lu18CN3.pdf>
- Telo, A. J. (2001). Portugal e a NATO: um pequeno poder numa grande aliança. *Política Externa e Política de Defesa do Portugal Democrático (II Curso Livre de História Contemporânea)*. Lisbon: Mário Soares Foundation and Institute of Contemporary History, NOVA University of Lisbon; 107-126.
- Teixeira, N. S. (2021, 6 October). Afinal o que é isso da AUKUS? [What is AUKUS, precisely?] *Jornal Público*, 6.
- Tourism. (2022, 6 January). About Portugal [Online]. Retrieved from <https://www.visitportugal.com/pt-pt/sobre-portugal/biportugal>
- Yearbooks. (2017, n.d.). National Defence Statistical Yearbooks [Online]. Retrieved from <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/area-de-governo/defesa-nacional/informacao-adicional/anuarios-estatisticos-da-defesa-nacional.aspx>
- Yearbook. (2015, n.d.). National Defence Statistical Yearbook, 2015 [Online]. Retrieved from <https://www.portugal.gov.pt/ficheiros-geral/documentos-mdn/anuario-estatistico-dn-2015-pdf.aspx>
- Yearbook. (2016, n.d.). National Defence Statistical Yearbook, 2016 [Online]. Retrieved from https://www.defesa.gov.pt/pt/defesa/dn/edn/Lists/PDEFINTER_DocumentoLookupList/AEDN-2016_VF.pdf

O COMBATE À PIRATARIA MARÍTIMA NO GOLFO DA GUINÉ: APLICAÇÃO DE MEDIDAS IMPLEMENTADAS NO CORNO DE ÁFRICA

COMBATING MARITIME PIRACY IN THE GULF OF GUINEA: APPLYING THE MEASURES IMPLEMENTED IN THE HORN OF AFRICA

António Gonçalves Alexandre

Capitão-de-mar-e-guerra, na situação de reserva
Doutor em Relações Internacionais pela FCSH/NOVA
Investigador Associado no Centro de Investigação e Desenvolvimento, Instituto Universitário Militar
Rua de Pedrouços, 1449-027, Lisboa, Portugal
amgalexandre527@hotmail.com

Resumo

A pirataria marítima ganhou relevância nos últimos anos do século passado em diferentes regiões do globo. O século XXI assistiu a um recrudescimento do fenómeno no Corno de África, guindando-o à posição de principal *hotspot* entre 2008 e 2011, com cerca de 75% dos incidentes registados globalmente. O empenhamento do instrumento militar em operações de segurança marítima permitiu controlar a pirataria naquela região a partir de 2013. Em 2014 não foi concretizado qualquer ataque e assistiu-se, depois disso, à estabilização do fenómeno em níveis residuais. Nos anos mais recentes, o Golfo da Guiné tem vindo a assumir-se como um dos mais relevantes (e perigosos) *hotspots* da pirataria mundial. Todavia, a resposta da comunidade internacional tem ficado aquém do que seria expectável (e desejável). Os resultados mostram que o fenómeno está longe de ficar controlado. O presente estudo avalia, a partir da utilização do método prospetivo Delphi, se (e de que forma) pode o modelo de emprego do instrumento militar na região do Corno de África no combate à pirataria marítima ser aplicado no Golfo da Guiné. As conclusões evidenciam que algumas das medidas implementadas no Corno de África podem, de facto, ter aplicação no Golfo da Guiné.

Palavras-chave: Pirataria marítima; Corno de África; Golfo da Guiné; instrumento militar.

Como citar este artigo: Alexandre, A. G., (2023). O Combate à Pirataria Marítima no Golfo da Guiné: Aplicação de Medidas Implementadas no Corno de África. *Revista de Ciências Militares*, maio, XI(1), 167-193. Retirado de <https://www.ium.pt/publist/1>

Abstract

In the last years of the 20th century, maritime piracy became a relevant problem in several regions of the globe. In the 21st century, there was an upsurge in pirate attacks off the Horn of Africa. The region became the main piracy hotspot between 2008 and 2011, accounting for about 75% of the incidents recorded worldwide. By committing military forces to maritime security operations, pirate activity in the region has been kept in check since 2013. No attacks were recorded in 2014, and the phenomenon has stabilised at residual levels since then. In recent years, the Gulf of Guinea emerged as one of the most relevant (and dangerous) global piracy hotspots. However, the response of the international community has fallen short of what was expected (and desirable). As the findings show, the phenomenon is far from being controlled. The study uses the Delphi method of forecasting to ascertain if (and how) the model used to combat maritime piracy in the Horn of Africa through military means can be implemented in the Gulf of Guinea. The findings show that some of the measures implemented in the Horn of Africa can, in fact, be implemented in the Gulf of Guinea.

Keywords: *Maritime piracy; Horn of Africa; Gulf of Guinea; Military forces.*

1. Introdução

O incremento sem precedentes de atos de pirataria observados nos espaços marítimos do Corno de África (CdA) a partir de 2006 trouxe apenas o aumento da violência associada à prática dos grupos de piratas somalis, tendo atingido valores muito expressivos entre 2009 e 2011, o que guindou a região à posição de principal *hotspot* da pirataria marítima contemporânea¹.

O empenhamento do instrumento militar (IM) em operações de segurança marítima² permitiu controlar o fenómeno da pirataria na região do CdA a partir de 2013. Em 2014 não foi concretizado qualquer ataque naquela região, em claro contraponto com os demais *hotspots*, nos quais foram reportados 184 incidentes (IMB, 2015). Entre 2015 e 2019 foram relatados, nos espaços marítimos da bacia da Somália e GdA, 12 incidentes envolvendo grupos de piratas – entre sequestros de navios (três concretizados), ataques que não tiveram sucesso (sete) e simples aproximações de embarcações a navios mercantes envolvendo disparo de armas (duas) (IMB, 2020). Em 2020 não foi registada qualquer ocorrência (IMB, 2021).

¹ De acordo com o *International Maritime Bureau* (IMB) (2010), só no ano 2009, nos espaços marítimos do Golfo de Áden (GdA) e da bacia da Somália, ocorreram 211 eventos de pirataria, correspondendo a próximo de 75% dos incidentes registados globalmente. Nos anos 2012 e 2013 assistiu-se, porém, a uma inversão significativa do total de eventos registados e a partir de 2014 praticamente tornaram-se meramente residuais (IMB, 2014).

² A título de exemplo, a União Europeia (UE) considera-as como operações no domínio marítimo conduzidas por forças próprias, de modo autónomo ou em coordenação com demais instrumentos da União, com o intuito de combater as ameaças que se desenvolvem naquele domínio (EEAS, 2012). A NATO inclui no quadro das operações de segurança marítima a patrulha e vigilância de determinados espaços marítimos, a obtenção e partilha de informação relevante, a interdição marítima de áreas específicas, a garantia da liberdade de navegação e a segurança e proteção de infraestruturas críticas *offshore* (NATO, 2011).

Paralelamente, a pirataria e o assalto armado no mar contra navios³ ganharam algum significado no Golfo da Guiné (GdG) entre 2011 e 2013, embora globalmente ainda fossem pouco expressivos. A partir de 2015, no entanto, aquela região emergiu da posição menos proeminente em que se encontrava, sobretudo em relação ao sudeste asiático, e entre 2018 e 2020 assumiu mesmo a condição de *hotspot* com mais incidentes de pirataria / assalto armado no mar contra navios reportados em todo o mundo. A Figura 1 mostra o número de eventos registados pelo IMB nos principais *hotspots* mundiais, no período 2017 - 2021.

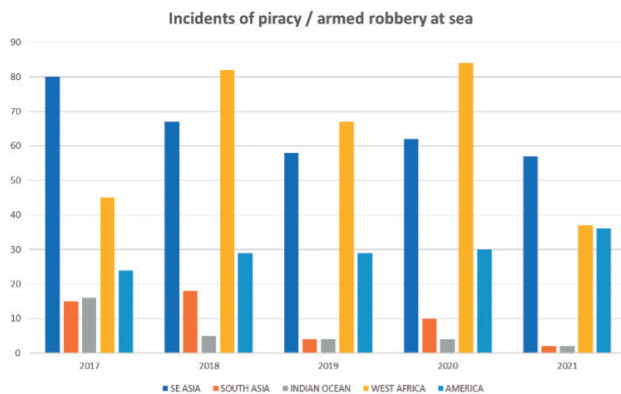


Figura 1 – Incidentes de pirataria/assalto armado no mar contra navios nos principais hotspots

Fonte: Adaptado de IMB (2022).

Note-se que entre 2018 e 2020 a costa ocidental de África foi o mais relevante *hotspot* global da pirataria / assalto armado no mar contra navios. Para os números em causa contribuíram, quase exclusivamente, os incidentes ocorridos no GdG. Em 2021 verificou-se uma descida do número de eventos em todos os *hotspots*, com exceção da costa da América do Sul e Caraíbas (IMB, 2022).

Focando a atenção no período de 2017 a 2020, os três Estados do GdG com maior número de incidentes registados foram a Nigéria (com 187), o Gana (com 26) e o Benim (com 20) (IMB, 2021). Se for tomado como exemplo o ano 2020, constata-se que na região do GdG se verificaram incidentes com tripulantes de navios alvo do ataque de piratas/assaltantes armados bastante significativos quando cotejados com os demais *hotspots* existentes: todos os assaltos com armas de fogo a marítimos de navios civis (cinco) tiveram lugar no GdG; 25 tripulantes foram feitos reféns no GdG (de um total de 34 em todo o mundo); ainda no GdG, quatro tripulantes foram feridos (entre nove registados globalmente); e ocorreram 130 raptos de marítimos na região do GdG com o intuito de serem obtidos pagamentos para a

³ O que distingue a pirataria do assalto armado no mar contra navios diz respeito ao local no domínio marítimo onde a ação decorre: a pirataria tem lugar no alto mar – definido como o conjunto de todas as partes não incluídas no mar territorial e na zona económica exclusiva (ZEE) de um Estado costeiro, nem nas águas arquipelágicas de um estado arquipélago – e é extensível à ZEE dos Estados costeiros; o assalto armado no mar ocorre no mar territorial e nas águas interiores de um Estado (Resolução da Assembleia da República, 1997).

sua posterior libertação (de um total de 135 reportados em todo o mundo) (IMB, 2021, p. 12). Estes dados mostram que o GdG tem sido, nos últimos anos, a região mais perigosa para os tripulantes de navios civis e para todos os que utilizam o mar de forma lícita.

A justificação da presente investigação está relacionada com o facto de existir a percepção de que o modelo de emprego do IM no GdG tem apresentado lacunas diversas e baixa eficácia, sendo oportuno identificar, nestas circunstâncias, métodos alternativos de emprego do IM que permitam combater mais eficazmente a pirataria / assalto armado no mar contra navios na região em causa – porventura através da aplicação de algumas das medidas implementadas pelo IM no CdA.

O objeto de estudo é, pois, a pirataria / assalto armado no mar contra navios na região do GdG. A delimitação do tema tem lugar nos tradicionais domínios do tempo, espaço e conteúdo, em linha com o veiculado por Lúcio Santos e Joaquim Lima (2019), nos seguintes termos: cinge-se ao período 2017 - 2021; foca-se na região do GdG; e centra-se no papel desempenhado pelo IM.

Nestas circunstâncias, a pergunta de partida deste estudo consiste em avaliar que medidas implementadas pelo IM no CdA – que conduziram à redução muito significativa do fenómeno da pirataria somali e subsequente manutenção em níveis meramente residuais – podem ser aplicadas à região que tem sido, nos últimos anos, mais fustigada por este fenómeno, o GdG?

2. Enquadramento teórico e conceptual

De acordo com Oliveira (2015, p. 114), a pirataria marítima no CdA nos primeiros anos deste século colocou em causa “os interesses da comunidade marítima internacional, a ajuda humanitária à Somália e a paz e a segurança internacionais na região”. A liberdade de navegação foi severamente afetada, o que teve implicações diretas no comércio marítimo internacional, já que muitos navios civis em trânsito entre os continentes europeu e asiático passaram a utilizar a rota do Cabo da Boa Esperança em detrimento da utilização da rota mais curta através do Canal do Suez. Esse facto conduziu ao incremento do número de dias de navegação o que teve como resultado um aumento significativo do valor final dos fretes. Importa ter presente, outrossim, que os ataques (e sequestros) de navios mercantes fretados pelo *World Food Programme* (WFP) – que transportavam bens de primeira necessidade para as carenciadas populações somalis – tiveram impacto direto na sua segurança (humana) (Alexandre, 2022).

Pode afirmar-se, por conseguinte, que a pirataria somali contribuiu para o agravamento do quadro de insegurança generalizada que já se verificava na região do CdA, uma vez que colocou em causa a livre circulação de pessoas e bens, a segurança das populações somalis necessitadas da ajuda alimentar de emergência e de todos os marítimos que utilizavam o mar de forma lícita, elevando um simples perigo à navegação regional a questão de segurança internacional e conduzindo à tomada de medidas sem precedentes pela comunidade internacional, como é disso exemplo o emprego do IM – entendido com “medida de exceção” para contrariar uma “ameaça existencial” –, em linha com o preconizado por Barry Buzan, Ole Wæver e Jaap de Wilde (Buzan, et al., 1998), os rostos mais emblemáticos da Escola de

Copenhaga – segundo Bill Mcsweeney (1996, p. 81), a publicação, em 1983, da primeira edição da obra de Barry Buzan intitulada *People, States and Fears*, marcou o início de um novo ciclo no estudo da segurança, já que foram, depois disso, produzidas diversas publicações de Buzan e dos seus colaboradores, mutuamente relacionadas, que constituíram um construto coletivo que viria a ficar conhecido como “Escola de Copenhaga de estudos de segurança”. Naquele livro, Buzan refere que o conceito de segurança “merecia ser elevado para uma posição hierárquica semelhante à dos conceitos poder e paz”, já que, até aquela data, “a maior parte da literatura que procedia à sua análise [sobre a segurança] era baseada nos conceitos de poder e paz” (Buzan, 1983, p. 2).

E o facto é que, após a decisão de diversos Estados e organizações internacionais de emprego do IM no CdA no final de 2008, se sentiu uma evolução muito favorável nos anos mais recentes, particularmente a partir de 2013, no controlo do fenómeno da pirataria e do assalto armado naquela região, depois de anos em que os diferentes espaços marítimos que a compõem – sul do Mar Vermelho, GdA, Mar Arábico e bacia da Somália – foram fustigados por ataques sucessivos à navegação mercante, de pesca e de recreio.

No GdG, o empenhamento de meios do IM de diversos Estados tem vindo, de igual modo, a ocorrer há já vários anos. Todavia, não foi possível até à presente data a constituição formal de qualquer operação de segurança marítima vocacionada para a disrupção, no mar, de ataques de piratas. A opção que a comunidade internacional tem tomado para o GdG difere muito da que adotou no CdA. E há, outrossim, a percepção de que o modelo de emprego do IM no GdG tem apresentado lacunas diversas e baixa eficácia, já que, aparentemente, tem sido aceitável para o transporte marítimo internacional o nível de risco introduzido pela pirataria/assalto armado no mar contra navios naquela região.

Também para o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) tem sido acomodável lidar com o fenómeno nos espaços marítimos do GdG da forma como o tem vindo a fazer desde que em 2011 emitiu a primeira resolução (2018, de 31 de outubro) sobre o problema em causa. Nessa resolução, o CSNU encorajou os membros da Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), da Comunidade Económica dos Estados da África Central (CEEAC) e da Comissão do Golfo da Guiné (CGG), a implementarem uma *comprehensive strategy* que incluísse o desenvolvimento de leis domésticas prevendo a criminalização da pirataria e do assalto armado no mar contra navios, o estabelecimento de uma estrutura regional para conter aquele fenómeno – com partilha de informação e mecanismos de coordenação operacional na região – e o fortalecimento de regulamentos que abordassem a segurança da navegação (nas vertentes *security* e *safety*), em linha com a lei internacional. A resolução apelou, de igual modo, a uma maior cooperação dos Estados com as indústrias marítima e seguradora e com a Organização Marítima Internacional (OMI) – agência especializada das Nações Unidas edificada em 1948 para lidar, entre outros, com os assuntos relativos à segurança marítima, a proteção ambiental e a regulamentação do transporte marítimo internacional (IMO, 2022) –, de forma a assegurarem a disponibilização de aconselhamento apropriado aos navios mercantes que arvorassem as respetivas bandeiras

e que transitassem pelo GdG, nomeadamente através de medidas defensivas que deveriam adotar para anteciparem (ou evitarem) ataques, ou lograrem escapar, caso os ataques tivessem sido já lançados pelos grupos de piratas/assaltantes armados (UNSC, 2011).

O CSNU emitiu uma segunda resolução, em 2012, que veio sobretudo enfatizar a importância da criação de iniciativas nacionais, regionais e extrarregionais com o propósito de incrementar a segurança marítima no GdG. Sublinhou a implementação, por parte da CEEAC, da arquitetura para conter a pirataria na sub-região da África Central, incluindo o estabelecimento do *Regional Centre for Maritime Security in Central Africa* (CRESMAC), em Ponta Negra, no Congo, bem como os centros de coordenação multinacionais na região. Esta resolução enfatizou a responsabilidade principal dos Estados do GdG na contenção do fenómeno da pirataria e assalto armado no mar contra navios e, nesse sentido, sublinhou a necessidade das organizações regionais supra elencadas, em cooperação com a União Africana (UA), desenvolverem uma estratégia antipirataria regional. Incentivou os parceiros internacionais a considerarem a possibilidade de disponibilizarem apoio – se (e quando) solicitado – na máxima extensão possível, que deveria centrar-se no auxílio aos Estados e organizações regionais para fortalecimento das suas capacidades próprias com o intuito de conter o fenómeno da pirataria e do assalto armado no mar contra navios (UNSC, 2012).

Com base naquelas duas resoluções, a mensagem do CSNU era clara: o fenómeno da pirataria e do assalto armado no mar contra navios, no GdG, era uma questão regional, que devia envolver os atores regionais – os Estados e as organizações do GdG – e a UA, com o apoio de *stakeholders* internacionais, se (e quando) a sua intervenção fosse solicitada. Poderá ter sido, porventura, esta atitude bem mais restritiva do CSNU em relação ao GdG – quando comparada com a que tinha tomado, apenas alguns anos antes, na região do CdA – uma das razões que terá motivado algum do alheamento que a comunidade internacional, *lato sensu*, tem vindo a evidenciar relativamente ao fenómeno da pirataria e do assalto armado no mar contra navios no GdG.

E, de facto, o que se tem vindo a assistir ao longo dos últimos anos é a um empenhamento *ad hoc* de meios do IM de diversos Estados exteriores ao GdG, sobretudo dedicados a ações de capacitação marítima das estruturas de segurança dos Estados ribeirinhos daquela região, em cumprimento de ordens nacionais e/ou de acordos bilaterais. Talvez por isso a UE – que é das organizações internacionais que tendo estado (e ainda está) presente no CdA mais ativa se tem mantido também na região do GdG, com a implementação de inúmeros projetos e iniciativas – tenha decidido lançar, em janeiro de 2021, um novo projeto-piloto – *Coordinated Maritime Presences Concept* (CMP) – que visa proporcionar uma maior intervenção assegurando uma presença permanente em zonas marítimas de interesse, bem como promover a cooperação internacional e a parceria no mar. O GdG foi estabelecido como uma *maritime area of interest* e o lançamento daquele projeto-piloto pretende reforçar o papel da UE na região, apoiando os esforços dos Estados costeiros e das organizações da Arquitetura de Yaoundé (AY) na obtenção de respostas concretas aos crescentes desafios em matéria de segurança, como a pirataria e o assalto armado no mar contra navios (Council of the European Union, 2021).

Considerando que o CMP fornece apoio adequado para enfrentar os desafios que afetam a liberdade de navegação no GdG, o Conselho da UE decidiu, em fevereiro de 2022, prorrogar o prazo inicial deste projeto-piloto (EEAS, 2022).

Nestas circunstâncias, para responder à pergunta de partida definida optou-se por conduzir uma análise prospetiva e escolheu-se como instrumento de trabalho o método Delphi, que será apresentado e desenvolvido no capítulo seguinte.

3. Metodologia e método

A presente investigação segue um raciocínio eminentemente indutivo, uma estratégia de investigação mista e um desenho de pesquisa comparativo (Santos & Lima, 2019). O método escolhido foi o Delphi⁴.

De acordo com Leal (2011, pp. 291-292), o método Delphi consiste num “processo de grupo” que se baseia no pressuposto de que um determinado número de pessoas, atuando em conjunto, é capaz de analisar de modo eficaz um problema de grau de complexidade elevado. A capacidade de previsão deste método baseia-se na “utilização sistemática de um juízo intuitivo emitido por um grupo de especialistas”. Para evitar a ocorrência do chamado “efeito de líder”, os questionários são “anónimos”. De forma a alcançar a convergência de opiniões e de inferir consensos, são usados questionários sucessivos com o intuito de diminuir a dispersão das opiniões manifestadas pelos especialistas. A Figura 2 mostra o desenvolvimento do processo supra descrito.

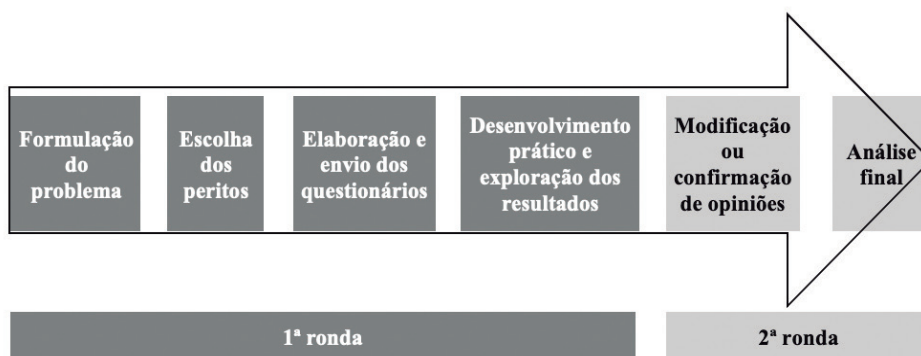


Figura 2 – Método Delphi - Passo a Passo

Fonte: Adaptado de Leal (2011).

⁴ De acordo com Ribeiro e Rodrigues (2019, p. 124), “a atitude prospetiva obriga a olhar de longe e para longe, para aí se poder vislumbrar e construir um futuro, reconhecendo a sua complexidade, mobilidade, riscos e surpresas”. Num mundo marcado pela volatilidade, incerteza, complexidade e ambiguidade, qualquer processo de tomada de decisão requer todo o tipo de conhecimento possível (Ribeiro & Rodrigues, 2019, p. 124).

Tendo como enquadramento a Figura 2, começou-se pela formulação do problema. A questão fundamental centra-se no facto do modelo de emprego do IM no GdG ter vindo a apresentar, ao longo dos últimos anos, lacunas diversas e baixa eficácia, em claro contraponto com o sucedido no CdA, em que a utilização do IM foi bem-sucedida. Para mais fácil tratamento, o problema identificado foi desdobrado em cinco tópicos, com base nos quais foi elaborado o questionário inicial – que será mostrado nos quadros 2 a 6 ao longo do capítulo 4 – com sete perguntas em cada um deles (totalizando 35 questões):

- Emprego do IM no CdA;
- Eficácia das medidas implementadas no CdA;
- Emprego do IM no GdG;
- Eficácia das medidas implementadas no GdG;
- Iniciativas implementadas no CdA que podem ser aplicadas no GdG.

O passo seguinte foi a escolha dos peritos. Devido ao facto de o foco da análise ser a dimensão securitária, procurou-se reunir personalidades das áreas político-diplomática, militar e académica. Foi possível obter a participação dos 33 especialistas que constam no Quadro 1.

Quadro 1 – Lista de participantes no exercício Delphi

Área	Especialistas	
	Título / Nome	Cargo / Instituição
Político-diplomática	Brigadeiro-general Nuno Lemos Pires	Ex-Subdiretor da DGPDN
	Prof. Dra. Licínia Simão	Assessora do Ministro da Defesa Nacional
	Prof. Dra. Ana Isabel Xavier	Ex-Subdiretora da DGPDN
	Embaixador José Vieira Branco	Embaixador jubilado
	Dr. Bernardo Ribeiro da Cunha	MNE
	Dra. Filipa Cornélio da Silva	MNE
	Dr. Paulo Santos	MNE
	Dra. Joana Fisher	MNE
	Dr. Gonçalo Motta	MNE
	Dr. Ricardo Silva Farinha	MNE
Militar	Almirante Fernando Melo Gomes	Ex-Chefe do Estado-Maior da Armada
	Almirante Luís Macieira Fragoso	Ex-Chefe do Estado-Maior da Armada
	Vice-almirante Alexandre da Fonseca	Ex-Comandante Naval
	Vice-almirante João Pires Neves	Ex-Vice-Chefe do Estado-Maior da Armada
	Vice-almirante Victor Lopo Cajarabille	Ex-Vice-Chefe do Estado-Maior da Armada
	Vice-almirante José Monteiro Montenegro	Ex-Comandante Naval
	Vice-almirante José Pereira da Cunha	Ex-Vice-Chefe do Estado-Maior da Armada e Ex-Comandante Naval
	CMG Pedro Sassetti Carmona	Comando Naval

[Cont.]

	CMG Pedro Rodeia Ribeiro	UE (Projeto SWAIMS)
	CMG António Neves Rodrigues	NATO
	CMG Ricardo Freitas Braz	UE
	CFR Pedro Nolasco Crespo	UE
	Manuel Rosa Mendes	NATO
Académica	Prof. Dr. Armando Marques Guedes	NOVA <i>School of Law</i>
	Prof. Dra. Sandra Balão	ISCSP - Universidade de Lisboa
	Prof. Dr. Pedro Seabra	Centro de Estudos Internacionais - ISCTE
	Prof. Dr. Francisco Pavia	Universidade Lusíada de Lisboa
	Comodoro (Dr.) João Ramalho Marreiros	Instituto Universitário Militar
	Coronel (Dr.) Luís Saraiva	Universidade Lusíada de Lisboa
	Tenente-coronel (Dr.) Francisco Proença Garcia	Universidade Católica
	Tenente-coronel (Dr.) Luís Bernardino	Instituto Universitário Militar
	Mestre Alexandra von Böhm-Amolly	Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa
	Mestre Luís de Almeida	FCSH - Universidade Nova de Lisboa

A primeira ronda decorreu nos meses de abril e maio de 2021.

Para as 16 questões em que foi pedida a graduação da importância dos fatores elencados, foi efetuado o respetivo ordenamento em função das respostas recebidas, tendo em conta os seguintes elementos:

- As médias de cada resposta – quanto mais baixa maior o número de respostas concentradas nas opções 1 e 2 (as mais relevantes);
- O desvio-padrão, que expressa o grau de dispersão das respostas dadas pelos peritos – quanto mais próximo de zero mais homogêneas são;
- A moda, que expressa a opção de resposta mais comum dada pelos peritos;
- A amplitude do intervalo das opções consideradas (melhor *rank*/pior *rank*);
- O número de vezes que a resposta se centrou na opção 1 e a correspondente percentagem de especialistas que a escolheu.

Estas questões não foram alvo de uma segunda ronda porque foi possível identificar em todas elas uma ordenação final dos fatores elencados.

Para as restantes 19 questões – em que foi solicitada apenas a escolha de uma das opções de resposta disponíveis – houve lugar a uma segunda ronda em todas as que não cumpriram determinados critérios. Foram definidos quatro perfis de respostas:

1. As que apresentam um padrão consensual – consideram-se nesta categoria os casos em que uma só resposta consegue congrega mais de 50% das opiniões e em que nenhuma das restantes atinge 25%; não foram objeto de uma segunda ronda.
2. As que apresentam uma tendência clara, embora não consensual – ocorre quando uma só resposta reúne pelo menos 50% das opiniões, mas há mais uma resposta acima dos 25%; foram consideradas para uma segunda ronda.

3. As que se polarizam em posições contrastadas (questões em que nenhuma das hipóteses reúne 50% das opiniões, mas em que duas representam uma clara polarização de opiniões, situadas acima dos 25%); estamos, assim, perante questões em que há forte controvérsia; foram objeto de uma segunda ronda.
4. As que se dispersam em múltiplas opções sem haver um padrão claro de contraste – ocorre sempre que existem três respostas com um mínimo de 20%; neste caso a controvérsia não é polarizada em duas posições e a dispersão de opiniões aponta para a inexistência de consenso, pelo que não foram consideradas para uma segunda ronda.

Em linha com os critérios definidos, e tendo como propósito a obtenção de consenso nas questões que ainda não o tinham atingido, a segunda ronda incidiu apenas nas perguntas que se enquadraram nos perfis 2 e 3 supra elencados. Importou determinar se os especialistas mantinham a opção de resposta do primeiro questionário ou se pretendiam alterá-la. Em qualquer dos casos, alterando ou mantendo a opção da primeira ronda, solicitou-se que indicassem, de modo sucinto, as razões da decisão tomada.

A segunda ronda decorreu nos meses de junho e julho de 2021. Dos 33 peritos que participaram no primeiro questionário, 30 responderam também ao segundo.

O tratamento estatístico foi realizado com recurso ao *microsoft excel* e a análise foi feita em função da tipologia das questões apresentadas.

4. Apresentação dos dados e análise dos resultados

Neste capítulo é apresentada a análise das respostas dos participantes a cada um dos conjuntos de questões dos cinco tópicos definidos no capítulo anterior.

4.1 Modelo de emprego do instrumento militar no CdA

Pretende-se neste subcapítulo dar resposta ao primeiro tópico: que razões poderão estar na origem do emprego do IM no CdA em operações contra pirataria?

O Quadro 2 apresenta as questões formuladas e as respostas obtidas.

Quadro 2 – Respostas dos peritos às questões 1 a 7

Questões		Respostas		
		Opções	N.º de Peritos	%
1	O processo de securitização da pirataria marítima somali no corrente século foi bem-sucedido. Concorda com esta afirmação?	1. Sim	33	100%
		2. Não	0	
		3. Não sabe / não responde	0	
2	Que importância atribui ao envolvimento direto do governo federal de transição da Somália na intervenção do IM de Estados e de organizações internacionais para controlo do fenómeno da pirataria marítima?			
		Opções	N.º de Peritos	%
		1. Muito pouco importante	2	7%
		2. Pouco importante	8	27%
		3. Medianamente importante	6	20%
		4. Importante	10	33%
5. Muito importante	4	13%		

[Cont.]

3	Que razões considera que estiveram na origem da decisão da comunidade internacional de emprego do IM na região do CdA?	Opções	Média	Desvio padrão
		1. Impacto da pirataria no comércio marítimo internacional	1,7	1,6
		2. Livre circulação da navegação posta em causa	2,4	1,2
		3. Sequestros de navios do WFP	4,3	1,7
		4. Economia somali muito dependente da pirataria	7,1	1,7
		5. (In)segurança das tripulações dos navios na região	3,8	1,8
		6. (In)segurança ambiental na região	6,9	1,9
		7. "Industrialização" da pirataria somali	5,4	1,5
		8. Desintegração da sociedade somali	6,9	1,9
		9. Inexistência de burocracias de segurança relevantes na Somália	6,3	2
Graduação dos fatores em função das respostas: 1 2 5 3 7 9 8 6 4				
4	Qual a importância da proximidade de um relevante <i>chokepoint</i> ⁵ (o Estreito de Bab el-Mandeb), designadamente para o comércio marítimo internacional, em particular de energia, na decisão de emprego do IM?	Opções	N.º de Peritos	%
		1. Muito pouco importante	1	3%
		2. Pouco importante	0	
		3. Medianamente importante	4	12%
		4. Importante	7	21%
		5. Muito importante	21	64%
5	Considera que a necessidade de afirmação da NATO e da UE como relevantes organizações coprodutoras de segurança (marítima) pode ter influenciado a decisão do emprego do seu IM na região?	Opções	N.º de Peritos	%
		1. Sim	26	79%
		2. Não	7	21%
		3. Não sabe / não responde	0	
6	Que razões considera que estiveram na origem do envolvimento de um elevado número de Estados, com meios do seu IM destacados na região em cumprimento de mandatos nacionais?	Opções	Média	Desvio padrão
		1. Competição geopolítica em relevantes espaços estratégicos	2,8	2,5
		2. Alargamento do carácter territorial da segurança	5,1	1,8
		3. Maximização do poder militar desses Estados	5,7	2,7
		4. Cooperação militar internacional	5,3	2,2
		5. Projeção de segurança para lá das suas fronteiras	4,3	2

⁵ Ponto de estrangulamento no ambiente marítimo de elevado valor geoestratégico e geoeconómico que liga importantes vias navegáveis e causa congestionamento natural ao tráfego marítimo (Popescu, 2016).

[Cont.]

		6. Segurança dos <i>maritime commons</i>	3,7	2,5
		7. Multilateralismo naval como meio para alcançar um fim	6,2	1,8
		8. Contribuição para a estabilidade regional	4,7	2,4
		9. Defesa do fenómeno da globalização	6,4	2,5
		Graduação dos fatores em função das respostas: 1 6 5 8 4 2 3 7 9		
7	Que importância atribui ao facto do CSNU ter emitido, em 2008, seis resoluções relativas à pirataria somali exortando os Estados a empenharem meios militares na região do CdA?	Opções	N.º de Peritos	%
		1. Muito pouco importante	0	
		2. Pouco importante	0	
		3. Medianamente importante	1	3%
		4. Importante	8	24%
		5. Muito importante	24	73%

As respostas obtidas apenas não permitiram determinar se o envolvimento direto do governo federal de transição da Somália na intervenção do IM de Estados e de organizações internacionais para controlo do fenómeno da pirataria marítima foi, ou não, importante para os resultados obtidos (questão 2), atenta a dispersão das respostas dos peritos.

4.2 Resultados alcançados pelo instrumento militar no CdA

Neste subcapítulo pretende-se responder ao segundo tópico: a que se deve o sucesso alcançado pelo IM na quase total erradicação da pirataria somali após 2013?

O Quadro 3 apresenta as questões colocadas e as respostas obtidas.

Quadro 3 – Respostas dos peritos às questões 8 a 14

Questões		Respostas		
		Opções	N.º de Peritos	%
8	O empenhamento da NATO, da UE e da parceria naval multinacional liderada pelos EUA, designada por <i>Combined Maritime Forces</i> (CMF), foi determinante para o controlo da pirataria marítima somali. Concorda com esta afirmação?	1. Sim	33	100%
		2. Não	0	
		3. Não sabe / não responde	0	
9	Que importância atribui ao envolvimento do IM de diversos Estados (particularmente das potências regionais - China, Índia e Japão - e da Rússia) que atuaram em cumprimento de mandatos nacionais?	Opções	N.º de Peritos	%
		1. Muito pouco importante	0	
		2. Pouco importante	2	6%
		3. Medianamente importante	3	9%
		4. Importante	15	47%
		5. Muito importante	12	38%

[Cont.]

10	Que fatores considera que mais influenciaram a redução drástica do número de incidentes de pirataria na região do CdA a partir de 2013?	Opções	Média	Desvio padrão
		1. Realização de operações militares de segurança marítima	1,2	0,5
		2. Utilização de equipas de segurança privadas em navios civis	2,2	0,5
		3. Utilização de medidas defensivas pela navegação mercante	2,4	0,7
Graduação dos fatores em função das respostas: 1 2 3				
11	Relativamente aos centros de coleta, fusão e partilha de informação (<i>NATO Shipping Centre, United Kingdom Maritime Trade Operations e Maritime Security Centre - Horn of Africa</i>) que disponibilizaram apoio às operações militares, que ações concretas desenvolveram que considera que mais influenciaram os resultados globais alcançados?	Opções	Média	Desvio padrão
		1. Criação de áreas de registo voluntário para navios em trânsito	4	1,7
		2. Criação de áreas de risco elevado de ataque de piratas	2,6	1,6
		3. Gestão do sistema de comando e controlo "Mercury"	3,7	1,9
		4. Edificação de sistema de aconselhamento da navegação	3,4	1,4
		5. Fluxo de informação a utilizar em caso de ataque de piratas	3,6	1,7
		6. <i>Risk assesment</i> dos navios civis em trânsito na região	3,4	1,4
Graduação dos fatores em função das respostas: 2 6 4 5 3 1				
12	Que razões considera que mais contribuíram para a eficácia do emprego do IM na região do CdA?	Opções	Média	Desvio padrão
		1. Existência de mecanismos de coordenação dos meios militares	3,7	2,1
		2. Empenhamento de meios militares no mar territorial da Somália	4,3	2,4
		3. Existência de um <i>maritime situational awareness</i> robusto	4,6	1,8
		4. Sistema de comando e controlo centralizado	5	1,9
		5. Partilha de informação operacional relevante	4,7	2,4
		6. Capacidade de causar disrupção de ataques de piratas	4,3	2,2
		7. Criação de corredor para trânsito de navios no GdA	4,2	2,2
		8. Escoltas a comboios de navios ao longo do corredor definido	4,8	2,5
		Graduação dos fatores em função das respostas: 1 7 6 2 3 5 8 4		

[Cont.]

13	Dentro do papel histórico da diplomacia naval em que as marinhas atuam em estreita ligação com os departamentos de relações exteriores, aproveitando as sinergias entre ambos, que importância atribui à realização de esforços diplomáticos em terra, através da realização de <i>key leader engagements</i> junto dos líderes locais?	Opções	N.º de Peritos	%
		1. Muito pouco importante	0	
		2. Pouco importante	1	3%
		3. Medianamente importante	9	27%
		4. Importante	13	40%
		5. Muito importante	10	30%
14	Considerando que os esforços de <i>key leader engagements</i> se destinavam a ganhar a confiança dos líderes locais, de modo que, mais tarde, fosse possível influenciá-los a apoiarem o desenvolvimento de capacidades de vigilância e a implementação de programas de capacitação marítima, como avalia os resultados alcançados com esta medida concreta?	Opções	N.º de Peritos	%
		1. Não alcançados	1	3%
		2. Parcialmente alcançados	29	94%
		3. Totalmente alcançados	1	3%

Relativamente à importância atribuída ao envolvimento do IM de diversos Estados (particularmente da China, Índia, Japão e Rússia) que atuaram em cumprimento de mandatos nacionais (questão 9), a opinião dos especialistas dividiu-se entre os que consideraram esse facto “importante” (47%) e “muito importante” (38%). Tornou-se necessário ouvi-los uma segunda vez. As respostas obtidas na nova ronda permitiram um incremento significativo da opção “importante” (que subiu para 62%).

Em relação ao papel histórico da diplomacia naval – em que as marinhas atuam em estreita ligação com os departamentos de relações exteriores dos Estados, aproveitando as sinergias entre ambos – e à importância que os especialistas atribuíram à realização de esforços diplomáticos em terra, através da realização de *key leader engagements* junto dos líderes locais (questão 13), as respostas distribuíram-se por três posições (“medianamente importante”, “importante” e “muito importante”) acima dos 20%. A manifesta dispersão de opiniões apontou para a inexistência da possibilidade de ser alcançado um consenso, não tendo sido exequível obter a resposta a este quesito.

4.3 O atual modelo de emprego do instrumento militar no GdG

Pretende-se neste subcapítulo responder terceiro tópico: como se caracteriza o modelo de emprego do IM no GdG na segunda década do presente século?

O Quadro 4 apresenta as questões colocadas e as respostas obtidas.

Quadro 4 – Respostas dos peritos às questões 15 a 21

Questões		Respostas		
15	Considera que o processo de securitização da pirataria / assalto armado no mar contra navios no GdG foi bem-sucedido?	Opções	N.º de Peritos	%
		1. Sim	21	64%
		2. Não	11	33%
		3. Não sabe / não responde	1	3%
16	Ainda que o processo de securitização tenha sido totalmente concretizado, que razões podem explicar a percepção de insucesso no controlo do fenómeno da pirataria / assalto armado no mar contra navios?	Opções	Média	Desvio padrão
		1. Resoluções do CSNU para o GdG não emitidas ao abrigo do capítulo VII da Carta das Nações Unidas	2,1	0,6
		2. Resistência dos Estados do GdG a missões militares na região	1,3	0,6
		3. Alheamento da NATO do flanco Sul do Atlântico	2,4	0,7
		Graduação dos fatores em função das respostas: 2 1 3		
17	Se o processo de securitização não foi integralmente conseguido, que razões podem ter contribuído para esse insucesso?	Opções	Média	Desvio padrão
		1. Falhas ao nível do discurso de estruturas da indústria marítima	4,2	1,9
		2. Intervenção da OMI aquém do esperado	4,2	1,8
		3. Ação reduzida de associações/sindicatos ligados ao mar	4,4	1,6
		4. Movimento de securitização não levou a questão aos decisores	3,7	1,5
		5. Decisores políticos não foram sensíveis à questão apresentada	2,6	1,5
		6. Pirataria e assalto armado no GdG não são ameaça existencial	3,7	2,7
		7. Não haver necessidade de medidas de emergência	4,7	1,8
		Graduação dos fatores em função das respostas: 5 6 4 1 2 3 7		
18	Que objetos de referência considera que foram colocados em causa no GdG pela pirataria / assalto armado no mar contra navios?	Opções	Média	Desvio padrão
		1. Tripulantes de navios mercantes em trânsito na região	2,4	1
		2. Marítimos para quem o mar é um meio de subsistência	3,3	1
		3. O meio ambiente marinho na região	4,8	0,5
		4. O comércio marítimo internacional da (e para a) região	2	0,8
		5. A liberdade de navegação na região	2,2	1,3
		Graduação dos fatores em função das respostas: 5 4 1 2 3		

[Cont.]

19	Abordar as causas profundas da pirataria / assalto armado no mar contra navios na região do GdG é a única forma que pode levar à erradicação do fenómeno. Concorda com esta afirmação?	Opções	N.º de Peritos	%
		1. Sim	27	82%
		2. Não	6	18%
		3. Não sabe / não responde	0	
20	De entre as ações passíveis de implementação para abordar as causas profundas do fenómeno da pirataria / assalto armado no mar contra navios no GdG, uma está relacionada com o desenvolvimento de iniciativas de capacitação marítima das estruturas de segurança dos países ribeirinhos. Que importância atribui a estas ações?	Opções	N.º de Peritos	%
		1. Muito pouco importante	0	
		2. Pouco importante	1	3%
		3. Medianamente importante	5	16%
		4. Importante	11	31%
		5. Muito importante	16	50%
21	Dos programas implementados e iniciativas de capacitação marítima previstas (ou já em curso) para a região do GdG, quais considera mais relevantes?	Opções	Média	Desvio padrão
		1. <i>Gulf of Guinea Inter-regional Network 2016/2021 (GoGIN)</i>	3,7	1,3
		2. <i>Coordinated Maritime Presences concept (CMP)</i>	3,1	1,4
		3. <i>Support to West Africa Integrated Maritime Security (SWAIMS)</i>	3,1	1
		4. <i>Exercícios Saharan e Obangame Express (US AFRICOM)</i>	2,5	1,4
		5. <i>Iniciativas bilaterais de cooperação (Brasil, EUA, França e Portugal)</i>	2,2	1,1
		Graduação dos fatores em função das respostas: 5 4 2 3 1		

As respostas obtidas permitiram concluir que 64% dos especialistas entenderam que o processo de securitização da pirataria / assalto armado no mar contra navios no GdG “não” foi bem-sucedido e 33% consideraram que “sim, parcialmente” (questão 15). Nestas circunstâncias, e de acordo com os critérios definidos, importou ouvi-los de novo. Todavia, o resultado da nova ronda manteve-se praticamente inalterado, tendo 63% assumido que o processo “não” tinha sido bem-sucedido. Alguns peritos justificaram a sua opção por entenderem que este assunto não tinha sido sequer considerado uma prioridade a nível internacional. Outros referiram ser claro um menor empenhamento da comunidade internacional (incluindo a própria ONU) na atuação no GdG. Mas houve quem considerasse que o simples facto de se equacionar o replicar do *benchmarking* do CdA no GdG era, em si mesmo, o reconhecimento de que parte do caminho da securitização (porventura ainda muito reduzido) já tinha sido iniciado.

Em relação à importância atribuída às iniciativas de capacitação marítima das estruturas de segurança dos países ribeirinhos (questão 20), metade dos especialistas respondeu que tais ações eram “muito importantes”, mas houve uma segunda opção (“importante”) que alcançou 31%. As respostas obtidas na segunda ronda alcançaram, porém, um padrão consensual, já que 74% dos especialistas passou a considerar essas ações “muito importantes”.

4.4 Resultados do emprego do instrumento militar no GdG

Pretendeu-se neste subcapítulo responder ao quarto tópico: que razões podem ter conduzido a uma intervenção do IM no GdG aquém do esperado?

O Quadro 5 apresenta as questões formuladas e as respostas recebidas.

Quadro 5 – Respostas dos peritos às questões 22 a 28

Questões		Respostas		
22	A intervenção do IM no GdG tem-se centrado na capacitação marítima das estruturas de segurança dos Estados da região, na condução de programas de cooperação, tanto multilaterais quanto bilaterais, e na implementação de uma arquitetura de partilha de informação sobre o domínio marítimo. Mas entre 2018 e 2020 o GdG foi o <i>hotspot</i> com mais incidentes reportados em todo o mundo. Nestas circunstâncias, como classifica a eficácia das medidas implementadas pelo IM no GdG até ao presente?	Opções	N.º de Peritos	%
		1. Não têm sido eficazes	9	27%
		2. Têm sido pouco eficazes	24	73%
		3. Têm sido eficazes	0	
23	Considerando que alguns dos programas de capacitação marítima se estendem há já vários anos, há a percepção de que os resultados práticos (erradicação do fenómeno em causa) tem estado bastante aquém do que seria expectável. Assim, em que período considera mais provável que os resultados das políticas para o GdG alcancem a eficácia desejada?	Opções	Média	Desvio padrão
		1. Até 2025	3,2	1,1
		2. Entre 2025 e 2030	2	0,8
		3. Após 2030	2,2	0,8
		4. Difícilmente os programas atingirão a eficácia pretendida	1,6	1,1
Graduação dos fatores em função das respostas:		4 2 3 1		
24	Que razões considera que estão na origem da ausência de operações militares de segurança marítima vocacionadas para o combate à pirataria no GdG?	Opções	Média	Desvio padrão
		1. Inexistência de resolução do CSNU que legitime intervenção	4,6	2,6
		2. Desinteresse generalizado pela pirataria no GdG	4,9	2,5

[Cont.]

		3. Baixa (quase nula) prioridade da região para a NATO	5,4	2,4
		4. Predominância do assalto armado face à pirataria	5,2	2,5
		5. Falta de vontade dos Estados em atuarem no GdG	4,3	1,9
		6. Danos da pirataria serem "aceitáveis" para a indústria marítima	6	1,9
		7. Origem diversificada dos grupos de piratas	6	2,3
		8. Ataques ocorrerem em águas de jurisdição dos Estados ribeirinhos	3,5	2,5
		9. Pirataria no GdG não ser ameaça à segurança internacional	4,7	2,9
		Graduação dos fatores em função das respostas: 8 5 1 9 2 4 3 7 6		
25	Como avalia o envolvimento das mais relevantes organizações regionais africanas do GdG (CGG, <i>Maritime Organization for West and Central Africa</i> - MOWCA -, CEEAC e CEDEAO) na erradicação do fenómeno da pirataria / assalto armado no mar contra navios?	Opções	N.º de Peritos	%
		1. Muito pouco relevante	4	13%
		2. Pouco relevante	9	29%
		3. Medianamente relevante	10	29%
		4. Relevante	8	26%
		5. Muito relevante	1	3%
26	Focando agora a atenção nas organizações regionais, <i>per se</i> , qual o grau de envolvimento de cada uma delas na erradicação do fenómeno da pirataria / assalto armado no mar contra navios?	Opções	Média	Desvio padrão
		1. CGG	2,3	1
		2. MOWCA	2,5	1
		3. CEEAC	3	0,9
		4. CEDEAO	2	1,1
		Graduação dos fatores em função das respostas: 4 1 2 3		
27	Como avalia a atuação conjunta dos mecanismos de controlo e coordenação marítima no GdG que constam na designada "Arquitetura de Yaoundé"?	Opções	N.º de Peritos	%
		1. Muito pouco relevante	0	
		2. Pouco relevante	8	28%
		3. Medianamente relevante	11	38%
		4. Relevante	7	24%
		5. Muito relevante	3	10%

[Cont.]

		Opções	N.º de Peritos	%
28	Centrando o foco no G7++ <i>Friends of the Gulf of Guinea</i> , como avalia o papel que tem desempenhado no apoio à "Arquitetura de Yaoundé", desenvolvida no seguimento da aprovação do Código de Conduta de Yaoundé?	1. Muito pouco importante	0	
		2. Pouco importante	4	14%
		3. Medianamente importante	11	38%
		4. Importante	11	38%
		5. Muito importante	3	10%

A primeira pergunta deste tópico (questão 22) estava relacionada com a eficácia das medidas implementadas pelo IM no GdG até final de julho de 2021 (data de conclusão do exercício). Houve uma posição dominante (tendo atingido 73% de respostas) que considerou tais medidas “pouco eficazes” e uma segunda opção (que reuniu 27% dos peritos) que entendeu simplesmente que “não tinham sido eficazes”. Assim, importava ouvir de novo os especialistas. Na segunda ronda foi possível obter um padrão de respostas consensual, em que agora 83% dos participantes teve o entendimento que as medidas implementadas tinham sido “pouco eficazes”. Algumas das justificações apontadas referiram-se à incapacidade dos Estados em exercer a sua autoridade e reprimir a criminalidade, ou que Estados frágeis simplesmente não são capazes de produzir segurança. Foi igualmente referido que a pulverização de esforços e iniciativas de organizações regionais ao invés de apostarem na cooperação em termos efetivos se apresentavam sobretudo preocupadas com a projeção e salvaguarda dos interesses nacionais de cada Estado (individualmente considerados), relegando a região, como um todo, para um plano secundário. Observaram outros especialistas que a pirataria no GdG era apenas uma das facetas da insegurança na região, entre diversas outras atividades ilegais que ocorriam diariamente e que com ela estavam intrinsecamente interligadas – como a pesca ilegal, não declarada e não regulamentada e os tráficos de estupefacientes, de matérias-primas, de armas e até de pessoas.

Relativamente ao envolvimento das mais relevantes organizações regionais africanas do GdG na erradicação do fenómeno da pirataria / assalto armado no mar contra navios (questão 25), as respostas dos especialistas distribuíram-se, em partes quase iguais, por três posições (todas elas próximas dos 30%). A franca dispersão de opiniões apontava claramente para a inexistência de consenso.

Em relação à avaliação da atuação conjunta dos mecanismos de controlo e coordenação marítima no GdG que constam na designada AY (questão 27), o painel de especialistas dividiu-se nas respostas dadas. A opção “medianamente relevante” foi selecionada por 38% dos peritos. Mas as opções “pouco relevante” e “relevante” foram as escolhas de 28% e 24%, respetivamente. A dispersão de opiniões foi, uma vez mais, clara e apontou para a inexistência de qualquer consenso.

A questão 28 centrava-se no G7++ *Friends of the Gulf of Guinea* e pretendia obter dos peritos a sua avaliação acerca do papel que tinha vindo a desempenhar no apoio à AY,

desenvolvida no seguimento da aprovação do Código de Conduta de Yaoundé (CCY). As respostas obtidas refletiram uma divisão perfeita das opiniões já que 38% dos peritos consideraram que tinha sido “medianamente importante” e outros 38% entenderam, ao invés, que tinha sido “importante”. Houve necessidade de ouvi-los de novo. As respostas obtidas na segunda ronda confirmaram a opção “medianamente importante” como a mais escolhida (agora com 43%) mas a opção “importante” manteve-se como escolha de 32% dos peritos. Não foi possível, portanto, obter uma avaliação clara deste grupo de especialistas acerca do papel desempenhado pelo G7++ *Friends of the Gulf of Guinea* no apoio à AY. Entre os peritos houve mesmo quem considerasse que o GdG se encontra refém de múltiplas organizações que partilham muitas vezes os mesmos objetivos, mas que levam à dispersão de meios, e até de estratégias, com consequências sérias na sua eficácia. Olhando para o CCY, foi referido que podia assumir-se ter sido fundamental num quadro de atuação regional. Porém, a sua implementação encontrava-se, na opinião dos signatários desta posição, enfraquecida devido à descoordenação na integração e cooperação dos diversos atores numa estratégia regional. Consideraram outros especialistas que só quando o problema era sentido por todos os Estados é que havia alguma unidade de propósito. Poderia até acontecer que a fragilidade de um Estado nesta matéria acabasse por ser uma vantagem para outros, o que contribuiria para enfraquecer o papel de estruturas multinacionais. Para outros peritos, a arquitetura afigurava-se convenientemente delineada, carecendo, contudo, de avaliação da sua implementação, caso contrário poderia ser um desenho bem elaborado de uma estrutura, mas inconsequente se não fosse apoiada por meios e capacidades das entidades e órgãos dos países ribeirinhos envolvidos – designadamente ao nível das alfândegas, das polícias e das autoridades marítimas. Foi veiculada, ainda, a opinião de que por não existir nenhuma estrutura mais credível, o G7++ *Friends of the Gulf of Guinea* devia ser dinamizado. Por fim, houve um entendimento que a AY era, apesar de tudo, uma estrutura relevante por desempenhar um papel único em termos de arcabouço formal de excelência na região.

4.5 Aplicação de medidas relativas ao emprego do IM no CdA ao GdG

Neste subcapítulo pretende-se dar resposta ao quinto (e último) tópico: até que ponto algumas medidas relacionadas com o emprego do IM no CdA podem ser aplicadas no GdG? O Quadro 6 apresenta as questões colocadas e as respostas obtidas.

Quadro 6 – Respostas dos peritos às questões 29 a 35

Questões		Respostas		
29	Qual a importância que atribui ao eventual empenhamento no GdG do IM de organizações internacionais, em particular da NATO e da UE, para a realização de operações de segurança marítima fora das águas territoriais dos Estados ribeirinhos como solução possível para mitigar o fenómeno da pirataria na região?	Opções	N.º de Peritos	%
		1. Muito pouco importante	0	
		2. Pouco importante	2	6%
		3. Medianamente importante	5	15%
		4. Importante	14	41%
		5. Muito importante	12	38%
30	Considera que é exequível o empenhamento do IM de organizações internacionais (designadamente da NATO e da UE) em operações de segurança marítima vocacionadas para o combate à pirataria no GdG?	Opções	N.º de Peritos	%
		1. Sim	25	78%
		2. Não	7	22%
		3. Não sabe / não responde	0	
31	Que razões entende que podem inibir as organizações internacionais (em particular a NATO e a UE) de procederem ao lançamento de operações de segurança marítima vocacionadas para o combate à pirataria no GdG?	Opções	Média	Desvio padrão
		1. Indiferença das opiniões públicas dos seus Estados-membros	2,5	1,1
		2. Custo elevado das operações militares navais	2,7	1,1
		3. Oposição por parte do Brasil	4,4	0,8
		4. Existência de alternativas válidas à realização de tais operações	3	1,3
		5. Assunto não ser prioritário para o CSNU	2	1,2
		Graduação dos fatores em função das respostas: 5 1 2 4 3		
32	Em termos de probabilidade, em que período considera que o empenhamento no GdG do IM antes referido pode vir a ocorrer?	Opções	Média	Desvio padrão
		1. Até 2025	2,1	1,2
		2. Entre 2025 e 2030	2,1	0,9
		3. Após 2030	2,5	1
		4. Dificilmente serão lançadas operações contra pirataria no GdG	1,5	1,1
		Graduação dos fatores em função das respostas: 4 1 2 3		

[Cont.]

33	Atentas as diferentes medidas implementadas pelo IM no CdA, quais considera que podem vir a ser aplicadas no GdG, mesmo sem o lançamento de operações militares contra pirataria?	Opções	Média	Desvio padrão
		1. Criação de corredores de segurança para trânsito de navios civis	3,7	2,3
		2. Criação de áreas de relato voluntário para a navegação mercante	5,8	2,5
		3. Criação de escoltas de meios navais a navios mercantes	4,9	2,6
		4. Registo de navios em trânsito e <i>risk assesment subsequente</i>	4,4	2,2
		5. Mecanismos de coordenação dos meios aeronavais no mar	5	2,2
		6. Sistema de comando e controlo transversal a todos os atores	5,8	2,4
		7. Definição de uma área de operações para os meios militares	6,2	2,4
		8. Cooperação entre centros de fusão e disseminação da informação	4,7	2,4
		9. Criação de áreas de risco elevado de ataques de grupos de piratas	3,8	2,5
		Graduação dos fatores em função das respostas: 1 9 4 3 8 5 6 2 7		
34	Em linha com o ocorrido no CdA, considera que é provável que venha a existir interesse de potências externas em destacarem meios do seu IM para a região do GdG para lidarem com o fenómeno da pirataria em cumprimento de mandatos nacionais?	Opções	N.º de Peritos	%
		1. Muito pouco provável	1	3%
		2. Pouco provável	9	27%
		3. Provável	21	64%
		4. Muito provável	2	6%
35	Em que condições considera que potências externas, particularmente a China e a Rússia, poderão vir a lançar operações militares no GdG com mandatos nacionais?	Opções	Média	Desvio padrão
		1. Colocação em causa do abastecimento de energia da região à China	3,2	1,7
		2. Colocação em causa do comércio marítimo internacional na região	3,7	1,7
		3. Crescimento de disputas geopolíticas entre potências globais na região	2,3	1,3
		4. Lançamento de operação contra pirataria pela NATO	3,8	1,3
		5. Lançamento de operação contra pirataria pela UE	4,5	1,3
		6. Assistir-se a uma tendência de militarização da região	3,5	1,7
		Graduação dos fatores em função das respostas: 3 1 6 4 2 5		

Na questão 29, os especialistas foram confrontados com a importância que atribuíam ao eventual empenhamento no GdG do IM de organizações internacionais – em particular da NATO e da UE – para a realização de operações de segurança marítima, fora das águas territoriais dos Estados ribeirinhos, como solução possível para mitigar o fenómeno da pirataria na região. As escolhas centraram-se em duas opções principais: 41% entenderam que esse eventual empenhamento era “importante” e 38% consideraram mesmo que seria “muito importante”. Atenta a polarização em torno daquelas duas posições dominantes, importou ouvir de novo os peritos. A segunda ronda mostrou um reajustamento de opiniões que levou a que a opção “importante” lograsse ser agora escolhida por 54% dos participantes, ainda assim aquém do que seria desejável para atingir o patamar de padrão consensual. Em qualquer caso, os especialistas mostraram que o empenhamento do IM do organizações internacionais no GdG é, no mínimo, “importante”. Diversos participantes sublinharam que o empenhamento do IM de organizações internacionais – como a NATO ou a UE – sendo relevante, não obteria, todavia, todos os resultados desejáveis, na medida em que deixaria de fora as águas onde se registavam incidentes em maior número (as águas territoriais dos Estados ribeirinhos). Houve quem tenha referido, no entanto, que o IM da UE e da NATO nas águas do GdG podia fazer a diferença e contribuir para um ambiente marítimo mais seguro na região. Outros peritos consideraram que face à ausência de condições da generalidade dos países ribeirinhos para patrulharem o alto mar, esse papel poderia perfeitamente ser desempenhado por outros atores externos com interesses na região. Foi sublinhado por alguns especialistas que caso viesse a ser equacionada uma situação extrema – por exemplo uma disrupção no acesso aos recursos energéticos da região de que a China necessita – fácil seria compreender que o clima de (relativa) paz que (ainda assim, e apesar de tudo) se vive na região, poderia ser desafiado, o que levaria a suscitar, da parte das organizações internacionais supra referidas, a implementação de missões fora de área, numa tentativa de preservar, até onde fosse possível, o (pelo menos relativo) clima de diálogo existente. Finalmente, foi considerado que o emprego do IM das organizações internacionais em causa era uma opção importante, mas era necessário haver buy-in dos países locais, sob pena de se colocarem expectativas desmedidas em qualquer tipo de solução que viesse de fora.

Tendo em consideração o ocorrido no CdA, a penúltima pergunta deste tópico (questão 34) procurou auscultar a posição dos especialistas relativamente à probabilidade de vir a existir interesse de potências externas em destacarem meios do seu IM para a região do GdG para lidarem com o fenómeno da pirataria, em cumprimento de mandatos nacionais. A maioria considerou “provável” que tal pudesse vir a ocorrer (64%). No entanto, 27% considerou que isso seria “pouco provável”. Foi, por conseguinte, necessária uma segunda ronda. Uma maioria muito significativa de peritos (82%) optou, desta vez, por referir ser “provável” que viesse a existir interesse de potências externas em destacarem meios do seu poder militar no mar para a região do GdG para lidarem com o fenómeno da pirataria. Uma das justificações avançadas é que tendo diversos países do GdG riquezas naturais (petróleo, gás natural, minérios, para além da grande diversidade da fauna e da flora), era provável que a China viesse

a reforçar, a prazo, a sua posição estratégica na região, não apenas pela (usual) via económica e financeira, mas também através de uma forte presença militar (naval). Na mesma linha, foi referido que uma intervenção é igualmente provável se vier a verificar-se uma disrupção no fornecimento de energia daquela região de que a China necessita. Será “provável”, afirmaram outros peritos, não só pela relevância para a economia global que representa o GdG, como pela eventual necessidade de potências externas terem de intervir na região para garantir a segurança dos seus interesses, sobretudo económicos, se vierem a ser colocados em causa. A partir do momento em que as rotas marítimas e a segurança energética fiquem comprometidas é de esperar uma intervenção na região, sustentaram outros participantes. Houve quem afixasse que tal probabilidade poderá assumir contornos significativos no caso de existirem conflitos de interesses (ou ocorrências) que traduzam prejuízo relevante para algumas potências externas ou para países bem posicionados na esfera de influência do GdG. A segurança do comércio marítimo internacional terá cada vez mais peso para a estabilidade económica mundial pelo que a intervenção coordenada de potências exteriores à região tenderá a aumentar, ainda que em geometria variável. Foi referido, de igual modo, que uma eventual futura participação internacional dependerá, sobretudo, da relevância financeira e do impacto mediático que o fenómeno da pirataria e assalto armado no mar contra navios no GdG possa vir a ter. Por fim, alguns especialistas entendem que interesse e vontade (de potências externas intervirem na região) existe. Mas a probabilidade de tal vir a ocorrer é, de momento, condicionada por outras variáveis (ou prioridades) face a recursos/capacidades limitadas.

4.6 Resumo dos resultados alcançados

A Tabela 1 resume os resultados obtidos com a realização deste exercício.

Tabela 1 – Síntese dos resultados alcançados

O processo de securitização da pirataria somali foi bem-sucedido
O comércio marítimo internacional, a liberdade de navegação e a insegurança de marítimos foram as principais razões que estiveram na origem do emprego do IM no CdA
A proximidade do Estreito de Bab el-Mandeb foi um fator muito importante para a decisão de emprego do IM no CdA
A competição geopolítica, a segurança dos <i>maritime commons</i> e a projeção de segurança além fronteiras estiveram na origem do envolvimento do IM de um elevado número de Estados no CdA
As resoluções do CSNU foram determinantes para o empenhamento do IM da NATO, da UE e da CMF e de diversos Estados (China, Índia, Japão e Rússia) no CdA
O lançamento de operações de segurança marítima foi o que mais influenciou a redução drástica de incidentes de pirataria na região do CdA a partir de 2013
A coordenação dos meios militares, a criação de um corredor para trânsito no GdA, o empenhamento de meios no mar territorial da Somália e a capacidade de causar disrupção de ataques de piratas foram os fatores que mais contribuíram para a eficácia do emprego do IM no CdA
A securitização da pirataria/assalto armado no mar no GdG não foi bem-sucedida e as razões estão relacionadas com o facto dos decisores políticos não terem sido sensíveis à questão e o fenómeno não ser considerado uma ameaça existencial

[Cont.]

A percepção de insucesso no controlo do fenómeno da pirataria/assalto armado no mar no GdG está sobretudo relacionada com a resistência dos Estados ribeirinhos ao lançamento de operações militares na região

A capacitação marítima dos países ribeirinhos é um fator muito importante; as iniciativas bilaterais de cooperação, os exercícios das séries *Saharan* e *Obangame Express* (do US AFRICOM) e as *Coordinated Maritime Presences* (da UE) são os programas em curso mais relevantes para o GdG

As medidas implementadas pelo IM no GdG até ao presente foram pouco relevantes e dificilmente irão alcançar a eficácia pretendida

Os ataques em águas de jurisdição de Estados ribeirinhos do GdG, a inexistência de uma resolução do CSNU que legitime a intervenção do IM e a pirataria na região não se constituir como uma ameaça à segurança internacional são as razões mais relevantes que estão na origem da ausência de operações de segurança marítima

É exequível um empenhamento futuro do IM de organizações internacionais para a realização de operações de segurança marítima no GdG como forma de travar o fenómeno da pirataria na região

As razões que podem inibir o lançamento de operações de combate à pirataria no GdG estão relacionadas com o assunto não ser prioritário para o CSNU, a indiferença das opiniões públicas dos Estados exteriores (em particular ocidentais) e o custo elevado das operações militares navais

Algumas medidas implementadas pelo IM no CdA podem ser aplicadas ao GdG, designadamente: a criação de corredores de segurança para trânsito de navios civis; a definição de áreas de risco elevado de ataques de piratas; o registo de navios em trânsito e *risk assesment* subsequente; a cooperação entre centros de fusão e disseminação da informação; e a criação de escoltas de meios navais a navios civis

5. Conclusões

Este artigo procurou analisar que medidas implementadas pelo IM no controlo da pirataria marítima somali (no CdA) podem ser aplicadas no GdG. Para isso optou-se por conduzir uma análise prospetiva e escolheu-se como instrumento de trabalho o método Delphi. Como o foco da investigação era a dimensão securitária, reuniram-se 33 especialistas das áreas político-diplomática, militar e académica.

As conclusões apontam como principais razões que estiveram na origem da decisão da comunidade internacional de emprego do IM na região do CdA o facto da securitização da pirataria somali ter sido bem-sucedida, o significativo impacto da pirataria no comércio marítimo internacional e na livre circulação da navegação e a insegurança generalizada das tripulações dos navios civis em trânsito (ou em operação) naquela região. Mas também a proximidade de um relevante *chokepoint* – o Estreito de Bab el-Mandeb – e a necessidade de afirmação tanto da NATO quanto da UE como relevantes organizações coprodutoras de segurança (marítima) tiveram influência decisiva no emprego do seu IM nos espaços marítimos do CdA. Relativamente à origem do envolvimento de um elevado número de Estados, com meios destacados no CdA em cumprimento de mandatos nacionais, a competição geopolítica em espaços estratégicos, a segurança dos *maritime commons* e a projeção de segurança para lá das suas fronteiras, foram os fatores mais influentes. O facto do CSNU ter emitido, em 2008, seis resoluções relativas à pirataria somali (todas elas ao abrigo do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas) foi um fator “muito importante” para o emprego do IM. Relativamente aos resultados alcançados pelo IM no CdA, o empenhamento de meios da NATO, da UE e da CMF foi determinante para o controlo da pirataria marítima somali e a realização de

operações militares de segurança marítima foi o fator que mais influenciou a redução drástica do número de incidentes no CdA a partir de 2013.

Em relação ao modelo de emprego do IM que tem vigorado no GdG, o processo de securitização da pirataria / assalto armado no mar na região está longe de estar minimamente consolidado e isso muito se tem ficado a dever à resistência dos Estados do GdG ao lançamento de missões militares internacionais nos espaços marítimos da região, ao facto das resoluções do CSNU para o GdG não terem sido emitidas ao abrigo do capítulo VII da Carta das Nações Unidas e ao alheamento da NATO do flanco Sul do Atlântico. Abordar as causas profundas da pirataria / assalto armado no mar no GdG é a única forma que pode levar à erradicação do fenómeno, sendo muito importante o desenvolvimento de iniciativas de capacitação marítima dos países ribeirinhos.

Relativamente aos resultados do emprego do IM no GdG, as medidas implementadas têm sido pouco eficazes. A não realização de operações militares de segurança marítima vocacionadas para o combate à pirataria marítima no GdG tem ficado a dever-se ao facto de um número significativo de ataques terem ocorrido em águas de soberania de vários Estados da região, à falta de vontade da generalidade dos Estados (de fora da região) atuarem no GdG e à inexistência de uma resolução do CSNU que possa legitimar esse tipo de intervenção.

Por fim, é exequível o empenhamento do IM de organizações internacionais (designadamente da NATO e da UE) em operações de segurança marítima vocacionadas para o combate à pirataria no GdG, sendo que algumas medidas implementadas pelo IM no CdA podem vir a ser aplicadas no GdG (mesmo sem o lançamento formal de operações militares contra pirataria), designadamente: a criação de corredores de segurança para trânsito de navios civis; a definição de áreas de risco elevado de ataques de piratas; o registo de navios em trânsito e *risk assesment* subsequente; a cooperação entre centros de fusão e disseminação da informação; e a criação de escoltas de meios navais a navios civis.

Referências bibliográficas

- Alexandre, A. G. (2022). *Segurança Marítima no Corno de África: o papel do instrumento militar (2008 - 2016)*. Retirado de https://run.unl.pt/bitstream/10362/142498/1/AA_PhD_tese.pdf.
- Buzan, B. (1983). *People, States & Fear*. Brighton: Wheatsheaf Books Ltd.
- Buzan, B., Wæver, O., & Wilde, J. d. (1998). *Security: A New Framework for Analysis*. London: Lynne Rienner Publishers, Inc..
- Council of the European Union (2021). *Gulf of Guinea: Council conclusions launching the pilot case for the Coordinated Maritime Presences concept*. Retirado de <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/01/25/gulf-of-guinea-council-conclusions-launching-the-pilot-case-for-the-coordinated-maritime-presences-concept/>.
- EEAS (2012). *EU Maritime Security Operations (MSO) Concept*. Retirado de: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8592-2012-INIT/EN/PDF>.
- EEAS (2022). *Coordinated Maritime Presences*. Retirado de: <https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2022-03-coordinated-maritime-presences-newlayout.pdf>.

- IMB (2010). *Piracy and Armed Robbery Against Ships - Annual Report 2009*, London: International Chamber of Commerce.
- IMB (2014). *Piracy and Armed Robbery Against Ships - Annual Report 2013*, London: International Chamber of Commerce.
- IMB (2015). *Piracy and Armed Robbery Against Ships - Annual Report 2014*, London: International Chamber of Commerce.
- IMB (2020). *Piracy and Armed Robbery Against Ships - Annual Report 2019*, London: International Chamber of Commerce.
- IMB (2021). *Piracy and Armed Robbery Against Ships - Annual Report 2020*, London: International Chamber of Commerce.
- IMB (2022). *Piracy and Armed Robbery Against Ships - Annual Report 2021*, London: International Chamber of Commerce.
- IMO (2022). *Introduction to IMO*. Retirado de: <https://www.imo.org/en/About/Pages/Default.aspx>.
- Leal, C. M. (2011). *Magrebe, islamismo e a relação energética de Portugal*. 1.^a ed. Parede: Tribuna da História - Edição de Livros e Revistas, Unipessoal Lda.
- Mcsweeney, B. (1996). Identity and security: Buzan and the Copenhagen school. *Review of International Studies*, 22, 81-93.
- NATO (2011). *Alliance Maritime Strategy*. Retirado de: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_75615.htm.
- Oliveira, G. C. (2015). Securização da violência privada no mar: a construção da pirataria somali como problema de segurança internacional. Em: *Segurança, Liberdade e Política*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 107-139.
- Popescu, A. I. C. (2016). Control of Key Maritime Straits - China's Global Strategic Objective. *Supplement Geostrategic Pulse*, issue n° 225, 3-22.
- Resolução da Assembleia da República n.º 60-B/97, de 14 de outubro (1997). *Aprova, para ratificação, a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar e o Acordo relativo à Aplicação da Parte XI da mesma Convenção*. Diário da República Série I-A 238, 5846-(3). Lisboa: Assembleia da República.
- Ribeiro, F., & Rodrigues, T. (2019). A Place for Foresight in a VUCA World. Em: T. R. e. A. Inácio, ed. *Security at a Crossroad. New Tools for New Challenges*. New York: Nova Science Publishers, Inc., 123-143.
- Santos, L. B., & Lima, J. V. (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.
- UNSC (2011). *United Nations Security Council Resolution 2018 (S/RES/2018/2011)*. New York: United Nations Security Council.
- UNSC (2012). *United Nations Security Council Resolution 2039 (S/RES/2039/2012)*. New York: United Nations Security Council.

COMBATING MARITIME PIRACY IN THE GULF OF GUINEA: APPLYING THE MEASURES IMPLEMENTED IN THE HORN OF AFRICA

O COMBATE À PIRATARIA MARÍTIMA NO GOLFO DA GUINÉ: APLICAÇÃO DE MEDIDAS IMPLEMENTADAS NO CORNO DE ÁFRICA

António Gonçalves Alexandre

Captain (Reserve)

PhD in International Relations from FCSH/NOVA

Research Associate at the Research and Development Centre, Military University Institute

Rua de Pedrouços, 1449-027, Lisbon, Portugal

amgalexandre527@hotmail.com

Abstract

In the last years of the 20th century, maritime piracy became a relevant problem in several regions of the globe. In the 21st century, there was an upsurge in pirate attacks off the Horn of Africa. The region became the main piracy hotspot between 2008 and 2011, accounting for about 75% of the incidents recorded worldwide. By committing military forces to maritime security operations, pirate activity in the region has been kept in check since 2013. No attacks were recorded in 2014, and the phenomenon has stabilised at residual levels since then. In recent years, the Gulf of Guinea emerged as one of the most relevant (and dangerous) global piracy hotspots. However, the response of the international community has fallen short of what was expected (and desirable). As the findings show, the phenomenon is far from being controlled. The study uses the Delphi method of forecasting to ascertain if (and how) the model used to combat maritime piracy in the Horn of Africa through military means can be implemented in the Gulf of Guinea. The findings show that some of the measures implemented in the Horn of Africa can, in fact, be implemented in the Gulf of Guinea.

Keywords: Maritime piracy; Horn of Africa; Gulf of Guinea; Military forces.

How to cite this article: Alexandre, A. G. (2023). Combating the Maritime Piracy in the Gulf of Guinea: Applying the Measures Implemented in the Horn of Africa. *Revista de Ciências Militares*, May, XI (1), 195-220. Retrieved from <https://www.ium.pt/publist/1>

Resumo

A pirataria marítima ganhou relevância nos últimos anos do século passado em diferentes regiões do globo. O século XXI assistiu a um recrudescimento do fenómeno no Corno de África, guindando-o à posição de principal hotspot entre 2008 e 2011, com cerca de 75% dos incidentes registados globalmente. O empenhamento do instrumento militar em operações de segurança marítima permitiu controlar a pirataria naquela região a partir de 2013. Em 2014 não foi concretizado qualquer ataque e assistiu-se, depois disso, à estabilização do fenómeno em níveis residuais. Nos anos mais recentes, o Golfo da Guiné tem vindo a assumir-se como um dos mais relevantes (e perigosos) hotspots da pirataria mundial. Todavia, a resposta da comunidade internacional tem ficado aquém do que seria expectável (e desejável). Os resultados mostram que o fenómeno está longe de ficar controlado. O presente estudo avalia, a partir da utilização do método prospetivo Delphi, se (e de que forma) pode o modelo de emprego do instrumento militar na região do Corno de África no combate à pirataria marítima ser aplicado no Golfo da Guiné. As conclusões evidenciam que algumas das medidas implementadas no Corno de África podem, de facto, ter aplicação no Golfo da Guiné.

Palavras-chave: Pirataria marítima; Corno de África; Golfo da Guiné; Instrumento militar.

1. Introduction

Since 2006, there has been an unprecedented increase in acts of piracy in the waters off the Horn of Africa (HoA). This spike was accompanied by increasingly violent actions by Somali pirate groups, with a peak between 2009 and 2011, making the region the global hotspot for contemporary maritime piracy¹.

By committing military forces (MF) to maritime security operations², piracy in the HoA region has been kept in check since 2013. No attacks were reported in the region in 2014, a clear contrast to the 184 incidents reported in other hotspots (IMB, 2015). Between 2015 and 2019, 12 incidents involving pirate groups were reported in the waters off the Somali basin and the GoA – including hijackings (three successful attacks), attempted attacks (seven) and incidents in which merchant ships were fired upon but not boarded (two) (IMB, 2020). No incidents were reported in 2020 (IMB, 2021).

¹ According to the International Maritime Bureau (IMB) (2010), 211 piracy events were reported in the waters of the Gulf of Aden (GoA) and the Somali basin in 2009 alone. These attacks accounted for about 75% of the total incidents reported that year. However, in 2012 and 2013 there was a significant reduction in the total number of reported events, and from 2014 onwards there were relatively few incidents (IMB, 2014).

² The European Union (EU) defines maritime security operations as operations in the maritime domain, conducted by maritime forces, autonomously or in cooperation with other EU instruments, which aim to counter threats at sea (EEAS, 2012). The NATO framework for maritime security operations includes patrolling and surveillance of certain areas of the sea, obtaining and sharing relevant information, the maritime interdiction of specific areas, ensuring freedom of navigation and the security and protection of critical offshore infrastructure (NATO, 2011).

On the other hand, piracy and armed robbery at sea against ships³ in the Gulf of Guinea (GoG) increased between 2011 and 2013, although the number of global incidents was still relatively low. However, the number of attacks in the region increased since 2015, especially in relation to Southeast Asia, and between 2018 and 2020 it became the global hotspot for incidents of piracy / armed robbery at sea against ships. Figure 1 shows the number of events recorded by the IMB in the main global hotspots from 2017 - 2021.

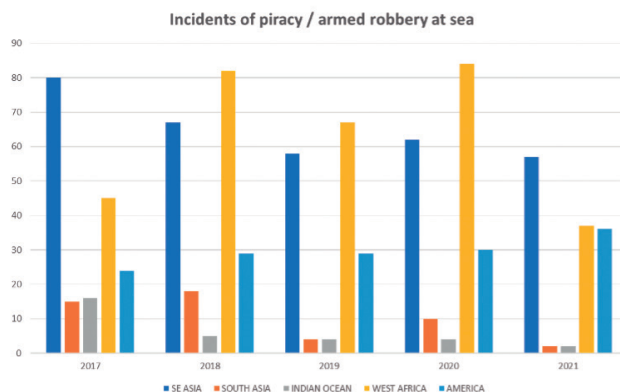


Figure 1 – Incidents of piracy / armed robbery at sea against ships in major hotspots

Source: Adapted from IMB (2022).

Between 2018 and 2020, the West African coast was the most relevant global hotspot for piracy / armed robbery at sea against ships. Almost all of these incidents occurred in the GoG. In 2021, there was a decrease in the number of events in all hotspots, with the exception of the South American coast and the Caribbean (IMB, 2022).

From 2017 to 2020, the three GoG states with the highest number of recorded incidents were Nigeria (187), Ghana (26) and Benin (20) (IMB, 2021). For example, in 2020, there was a significant number of incidents involving crew members of vessels targeted by pirates / armed robbers in the GoG region when compared to other hotspots: all attacks in which firearms were used against the crews of civilian vessels (five) took place in the GoG; of the 34 crewmembers kidnapped that year, 25 were taken hostage in the GoG; a total of nine crewmembers were injured, four of them in the GoG; and of the 135 kidnappings of seafarers in which a ransom was demanded in exchange for their release, 130 were reported in the GoG region (IMB, 2021, p. 12). According to these numbers, in the last years, the GoG has become the most dangerous region for the crews of civilian vessels and for all those who use the sea lawfully.

³ What distinguishes piracy from armed robbery at sea against ships is the part of the sea where the incidents take place: piracy occurs in the high seas – defined as the set of all areas that are not included in the territorial waters and exclusive economic zone (EEZ) of a coastal state, or in the archipelagic waters of an archipelagic state – and extends to the EEZ of a coastal State; armed robbery at sea takes place in the territorial waters and in the inland waters of a state (Portuguese Parliament Resolution, 1997).

This study is relevant because the model used to commit MF in the GoG is perceived as having several shortcomings and not being effective enough. To address this, alternative ways of using MF should be identified to make the fight against piracy / armed robbery at sea against ships in the region more effective – perhaps by using some of the measures implemented in the HoA.

Therefore, the study object is piracy / armed robbery at sea against ships in the GoG region. The research topic is delimited temporally, spatially and in terms of content, as recommended by Lúcio Santos and Joaquim Lima (2019): it covers the period from 2017 - 2021; it focuses on the GoG region; and it addresses the role of MF.

The research question defined for the study is: can the measures implemented in the HoA – in which the use of MF significantly reduced and kept in check pirate activity off Somalia – be applied in the GoG, the region that has been most afflicted by piracy in recent years?

2. Theoretical and conceptual framework

According to Oliveira (2015, p. 114), maritime piracy in the HoA in the first years of this century jeopardised “the interests of the international maritime community, humanitarian aid to Somalia and international peace and security in the region”. Freedom of navigation was severely affected, which had direct implications for international shipping, as many civilian ships travelling between Europe and Asia began using the Cape of Good Hope route, even though the Suez Canal route is shorter. This not only increased shipping time, but it also led to a spike in freight costs. Furthermore, the attacks (and hijackings) against merchant ships chartered by the World Food Programme (WFP) – which carried basic necessities for Somali people in need of this aid – had a direct impact on their (human) security (Alexandre, 2022).

Therefore, Somali piracy aggravated the already widespread insecurity in the HoA region because it jeopardised the free movement of people and goods, the safety of Somali people in need of emergency food aid and of all seafarers using the sea lawfully, turning a simple danger to regional navigation into a matter of international security, which the international community responded to with unprecedented measures – for example, by committing MF – as an “exceptional measure” to counter an “existential threat”. This is consistent with the theories proposed by Barry Buzan, Ole Wæver and Jaap de Wilde (Buzan et al. 1998), the most iconic authors of the Copenhagen School. For Bill Mcsweeney (1996, p. 81), the first edition of Barry Buzan’s book *People, States and Fears* in 1983 marked the beginning of a new cycle in security studies. Later, Buzan and his collaborators produced several interrelated works that became known by the collective shorthand “Copenhagen School of Security Studies”. In his book, Buzan states that the concept of security deserved the same attention as the concepts of power and peace, since, until then, “most of the literature [on security] is based on the concepts of power and peace” (Buzan, 1983, p. 2).

Indeed, since several States and international organizations made the decision to deploy MF to the HoA in late 2008, the situation evolved favourably, especially from 2013 onwards, and the phenomenon of piracy and armed robbery was under control after years in which in that region’s bodies of water – from the southern Red Sea to the GoA, the Arabian Sea and

the Somali basin – witnessed numerous attacks on merchant, fishing and recreational vessels.

Several countries have committed MF to the GoG in recent years. However, it has not yet been possible to set up an official maritime security operation to disrupt pirate attacks at sea. The measures implemented by the international community in the GoG are rather different from the ones adopted in the HoA. Furthermore, the model used to combat maritime piracy in the GoG through military means is perceived as having several shortcomings and not being very effective because the risk of piracy / armed robbery at sea against ships in the region seems to have been considered acceptable by international shipping companies.

Likewise, the United Nations Security Council (UNSC) has been dealing with the acts of piracy in the waters off the GoG in the same way it has done since 2011, when it issued its first resolution to address the problem (31 October 2018). In that resolution, the UNSC encouraged the members of the Economic Community of West African States (ECOWAS), the Economic Community of Central African States (ECCAS) and the Gulf of Guinea Commission (GGC) to implement a comprehensive strategy, which included creating domestic laws to criminalise piracy and armed robbery at sea against ships, establishing a regional framework to contain the phenomenon – setting up information sharing and operational coordination mechanisms in the region – and reinforcing the regulations on shipping security and safety to align with international law. The resolution also called for greater cooperation between States and the maritime and insurance industries, as well as with the International Maritime Organization (IMO) – a specialised United Nations agency established in 1948 to deal with issues concerning maritime security, environmental protection and the regulation of international shipping (IMO, 2022) – to ensure that merchant vessels travelling through the GoG while flying these countries' flags receive useful advice, such as the defensive measures that they should take to anticipate (or prevent) attacks, or escape when attacked by groups of armed pirates / hijackers (UNSC, 2011).

The UNSC issued a second resolution in 2012, which stressed the importance of creating national, regional, and extra-regional initiatives to increase maritime security in the GoG. The Council highlighted the ECCAS's implementation of the framework to contain piracy in this Central African sub-region, including the establishment of the Regional Centre for Maritime Security in Central Africa (CRESMAC) in Ponta Negra, Congo, as well as multinational coordination centres in the region. This resolution emphasised that the GoG States are responsible for containing the phenomenon of piracy and armed robbery at sea against ships and stressed the need for the regional organizations listed above to develop a regional anti-piracy strategy in cooperation with the African Union (AU). It encouraged international partners to consider providing support – if (and when) requested – as much as their capabilities allow. This support should focus on assisting States and regional organizations in strengthening their own capabilities to contain the phenomenon of piracy and armed robbery at sea against ships (UNSC, 2012).

Based on these two resolutions, the UNSC's message was clear: the phenomenon of piracy and armed robbery at sea against ships in the GoG was a regional issue that should be dealt with by regional actors – GoG States and organizations – and by the AU, with the support of

international stakeholders, if (and when) their intervention was requested. The UNSC's stance on the upsurge of piracy in the GoG was considerably more restrained than its response to the same problem in the HoA region just a few years earlier. This may have been one of the reasons for the lack of reaction by the international community to the phenomenon of piracy and armed robbery at sea against ships in the GoG.

In fact, over the past few years, several countries that are not GoG coastal States have committed military forces on an ad hoc basis, mainly in maritime capacity building initiatives to support the security forces of the region's coastal States, when requested by national authorities and / or through bilateral agreements. This could be the reason why the EU – one of the international organizations that had (and still has) forces in the HoA, and which has been most active in the GoG region, where it has implemented several projects and initiatives – decided to launch a new pilot project in January 2021 – the Coordinated Maritime Presences Concept (CMP) –, which aims to enhance its involvement by committing forces to maritime areas of interest on a permanent basis, as well as promote international cooperation and partnerships at sea. The GoG was considered a maritime area of interest and the pilot project aims to enhance the EU's involvement in the region by supporting the efforts of coastal States and the organizations of the Yaoundé Architecture (YA) in taking concrete measures to address growing security challenges, such as piracy and armed robbery at sea against ships (Council of the European Union, 2021). Having decided that the CMP provides sufficient means to address the challenges that hinder freedom of navigation in the GoG, in February 2022, the Council of the EU extended the initial deadline of this pilot project (EEAS, 2022).

To answer the research question, a foresight study was performed using the Delphi method, which will be described and explained in the following chapter.

3. Methodology and method

This study uses mainly inductive reasoning, a mixed research strategy and a comparative research design (Santos & Lima, 2019). The analysis was performed using the Delphi method.⁴

According to Leal (2011, pp. 291-292), the Delphi method is a “group process” based on the principle that a group of people can analyse a highly complex problem by working together. The predictive ability of this method is based on the “systematic use of the intuitive judgements of a group of experts”. To avoid the so-called “leader effect”, the questionnaires are “anonymous”. To obtain coherent opinions and infer a consensus, successive questionnaires are used to reduce the dispersion of the responses given by the experts. Figure 2 shows how the process described above was carried out.

⁴ According to Ribeiro and Rodrigues (2019, p. 124), “the foresight approach forces the researcher to look far and wide to glimpse and build a future scenario that accounts for complexity, mobility, risks and surprises”. In a world marked by volatility, uncertainty, complexity and ambiguity, any decision-making process will require all types of knowledge available (Ribeiro & Rodrigues, 2019, p. 124).

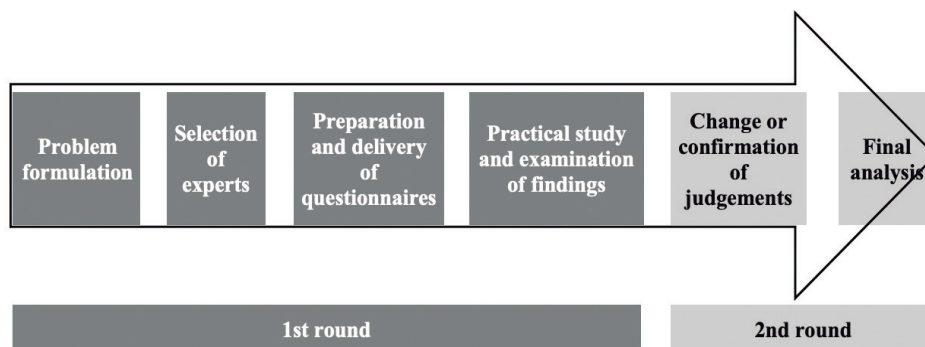


Figure 2 – Delphi Method – Step by Step

Source: Adapted from Leal (2011).

As shown in Figure 2, the first step consisted of formulating the research problem. The key issue is that the model used to commit MF in the GoG has several shortcomings and has not been effective in the last years, whereas the use of MF in the HoA was largely successful. The problem was divided into five topics to make it easier to approach. Based on these topics, a survey – which can be consulted in tables 2 to 6 included in chapter 4 – was prepared, with seven questions for each topic (35 questions in total):

- Use of MF in the HoA;
- Effectiveness of the measures implemented in the HoA;
- Use of MF in the GoG;
- Effectiveness of the measures implemented in the GoG;
- Initiatives implemented in the HoA that could be implemented in the GoG.

The next step consisted of selecting the panel of experts. As the study analyses the security dimension, the experts come from the political, diplomatic, military and academic fields. The 33 experts listed in Table 1 participated in the survey.

Table 1 – List of participants in the Delphi exercise

Area	Experts	
	Title / Name	Position / Organization
Political and diplomatic	Brigadier General Nuno Lemos Pires	Former Deputy Director of the Directorate-General for National Defense Policy
	Professor Licínia Simão	Adviser to the Minister of National Defence
	Professor Ana Isabel Xavier	Former Deputy Director of the Directorate-General for National Defense Policy
	Ambassador José Vieira Branco	Ambassador (retired)
	Dr Bernardo Ribeiro da Cunha	Ministry of Foreign Affairs
	Dr Filipa Cornélio da Silva	Ministry of Foreign Affairs

[Cont.]

	Dr Paulo Santos	Ministry of Foreign Affairs
	Dr Joana Fisher	Ministry of Foreign Affairs
	Dr Gonçalo Motta	Ministry of Foreign Affairs
	Dr Ricardo Silva Farinha	Ministry of Foreign Affairs
Military	Admiral Fernando Melo Gomes	Former Chief of Staff of the Navy
	Admiral Luís Macieira Fragoso	Former Chief of Staff of the Navy
	Vice-Admiral Alexandre da Fonseca	Former Naval Commander
	Vice Admiral João Pires Neves	Former Deputy Chief of Staff of the Navy
	Vice Admiral Victor Lopo Cajarabille	Former Deputy Chief of Staff of the Navy
	Vice Admiral José Monteiro Montenegro	Former Naval Commander
	Vice Admiral José Pereira da Cunha	Former Deputy Chief of Staff of the Navy and Former Naval Commander
	Captain Pedro Sasseti Carmona	Naval Command
	Captain Pedro Rodeia Ribeiro	EU (SWAIMS project)
	Captain António Neves Rodrigues	NATO
	Captain Ricardo Freitas Braz	EU
	Commander Pedro Nolasco Crespo	EU
	Manuel Rosa Mendes	NATO
Academic	Professor Armando Marques Guedes	NOVA School of Law
	Professor Sandra Balão	ISCSP - University of Lisbon
	Professor Pedro Seabra	Centre for International Studies - ISCTE
	Professor Francisco Pavia	Lusíada University of Lisbon
	Commodore (Professor) João Ramalho Marreiros	Military University Institute
	Colonel (Professor) Luís Saraiva	Lusíada University of Lisbon
	Lieutenant Colonel (Professor) Francisco Proença Garcia	Catholic University
	Lieutenant Colonel (Professor) Luís Bernardino	Military University Institute
	Master Alexandra von Böhm-Amolly	Faculty of Law of the University of Lisbon
	Master Luís de Almeida	FCSH - NOVA University of Lisbon

The first round took place in April and May 2021.

The 16 questions that asked the experts to assess the importance of a list of factors were ranked according to the following criteria:

- The averages for each answer – lower averages indicate that options 1 and 2 (the most relevant) were the most selected;
- The standard deviation, which measures the dispersion of the responses given by the experts – the closer this value is to zero, the more similar are the answers;
- The mode, which indicates the option most frequently selected by the experts;
- The ranking of the options (best rank/worst rank);

- The number of times the experts selected option 1 and the percentage of experts who chose it.

These questions were not included in the second round because it was not possible to identify the final factor ranks for all responses.

As for the other 19 questions – in which the experts were asked to select only one of the available options –, a second round was carried out for all answers that did not meet certain criteria. Four response profiles were defined:

1. Answers where consensus is reached – this category includes cases where a single option is selected by more than 50% of the experts and all other options are selected by less than 25%; a second round was not carried out for these answers.
2. Answers where a trend is noticeable, but consensus is not reached – this occurs when a single option is selected by at least 50% of the experts, but another option is selected by more than 25% of respondents; these answers were included in the second round.
3. Answers where judgements are polarised (questions in which none of the options are selected by 50% of the experts, and two clearly contradictory options are selected by more than 25% of respondents); these questions are highly controversial; they were included in the second round.
4. Answers dispersed by multiple options, without a clear trend – this occurs when three answers are selected by at least 20% of the experts; in this case, the controversy is not polarised (two distinct poles) and the dispersion of the answers indicates that no consensus is reached; these answers were not included in the second round.

The second round served to obtain a consensus on the questions that fit profiles 2 and 3, according to the defined criteria. In the second round, the experts could select the same options they had chosen the first questionnaire or change their answers. In either case, changing or keeping the option selected in the first round, the respondents were asked to provide a brief justification for their decision.

The second round took place in June and July 2021. Of the 33 experts who participated in the first questionnaire, 30 also participated in the second round.

The statistical treatment was carried out using Microsoft Excel and the analyses that were performed were adapted to each question type.

4. Data presentation and analysis of findings

This chapter contains the analysis of the participants' responses to each of set of questions grouped according to the five topics defined in the previous chapter.

4.1 Model used to commit military forces in the HoA

This subchapter will attempt to answer the first research question: Why were MF committed to counter-piracy operations in the HoA?

Table 2 contains the survey questions and the respective answers.

Table 2 – Answers given by the experts to questions 1 to 7

Questions		Answers		
1	The securitisation of Somali piracy in the 21st century was successful. Do you agree with this statement?	Options	No. of Experts	%
		1. Yes	33	100%
		2. No	0	
		3. Doesn't know / did not answer	0	
2	In your opinion, was the direct involvement of Somalia's transitional federal government important for the success of the MF committed by States and international organizations to contain the threat of maritime piracy?	Options	No. of Experts	%
		1. Low importance	2	7%
		2. Slightly important	8	27%
		3. Moderately important	6	20%
		4. Important	10	33%
		5. Very important	4	13%
3	In your opinion, what led the international community to commit MF in the HoA region?	Options	Average	Standard deviation
		1. The impact of piracy on international shipping	1.7	1.6
		2. Freedom of navigation was at stake	2.4	1.2
		3. Hijacking of WFP vessels	4.3	1.7
		4. The Somali economy was highly dependent on piracy	7.1	1.7
		5. (In)security of the crews of ships travelling through the region	3.8	1.8
		6. Environmental (in)security in the region	6.9	1.9
		7. The "industrialisation" of Somali piracy	5.4	1.5
		8. The disintegration of Somali society	6.9	1.9
		9. Lack of relevant security procedures in Somalia	6.3	2
		Factors ranked according to the responses: 1 2 5 3 7 9 8 6 4		
4	Was the proximity of an essential chokepoint ⁵ (the Bab el-Mandeb Strait) for international shipping, especially of energy, an important factor in the decision to commit MF?	Options	No. of Experts	%
		1. Low importance	1	3%
		2. Slightly important	0	
		3. Moderately important	4	12%
		4. Important	7	21%
		5. Very important	21	64%

⁵ Chokepoints are bottlenecks in sea lanes of high geostrategic and geoeconomic value that link important waterways and cause natural congestion to maritime travel (Popescu, 2016).

[Cont.]

5	In your opinion, did NATO and the EU's need to affirm themselves as relevant co-producers of (maritime) security influence their decision to commit MF in the region?	Options	No. of Experts	%
		1. Yes	26	79%
		2. No	7	21%
		3. Doesn't know / did not answer	0	
6	In your opinion, why did a large number of States commit MF operating under national mandates in the region?	Options	Average	Standard deviation
		1. Geopolitical competition in important strategic areas	2.8	2.5
		2. Broadening the territorial focus of security	5.1	1.8
		3. Maximising the military power of these States	5.7	2.7
		4. International military cooperation	5.3	2.2
		5. Projecting security outside their borders	4.3	2
		6. Protecting the maritime commons	3.7	2.5
		7. Naval multilateralism as a means to an end	6.2	1.8
		8. Increasing regional stability	4.7	2.4
		9. Defending the phenomenon of globalisation	6.4	2.5
		Factors ranked according to the responses: 1 6 5 8 4 2 3 7 9		
7	In your opinion, what is the significance of the six resolutions issued by the UNSC in 2008 to address Somali piracy, which urged States to commit military forces to the HoA region?	Options	No. of Experts	%
		1. Low importance	0	
		2. Slightly important	0	
		3. Moderately important	1	3%
		4. Important	8	24%
		5. Very important	24	73%

It was not possible to ascertain if the direct involvement of Somalia's transitional federal government was important for the success of the MF committed by States and international organizations to contain the threat of maritime piracy (question 2) because the experts' answers were highly dispersed.

4.2 Results achieved by committing military forces in the HoA

This sub-chapter addresses the second question: why were the MF committed in the region able to almost eradicate Somali piracy completely after 2013?

Table 3 contains the questions and the answers given by the experts.

Table 3 – Answers given by the experts to questions 8 to 14

Questions		Answers		
8	The involvement of NATO, the EU and the US-led multinational naval partnership known as Combined Maritime Forces (CMF) has been a key factor in controlling maritime piracy off Somalia. Do you agree with this statement?	Options	No. of Experts	%
		1. Yes	33	100%
		2. No	0	
		3. Doesn't know / did not answer	0	
9	What was the importance of the involvement of MF of several States (especially the MF of regional powers – China, India and Japan – and Russia) operating under national mandates?	Options	No. of Experts	%
		1. Low importance	0	
		2. Slightly important	2	6%
		3. Moderately important	3	9%
		4. Important	15	47%
		5. Very important	12	38%
10	In your opinion, what were the factors that most influenced the drastic reduction in piracy incidents in the HoA region since 2013?	Options	Average	Standard deviation
		1. The launch of military maritime security operations	1.2	0.5
		2. The presence of private security teams in civilian ships	2.2	0.5
		3. The defensive measures implemented by merchant vessels	2.4	0.7
		Factors ranked according to the responses: 1 2 3		
11	With regard to the information gathering, fusion and sharing centres (NATO Shipping Centre, United Kingdom Maritime Trade Operations and Maritime Security Centre - Horn of Africa) that supported these military operations, what were the concrete measures that most influenced the results that were achieved?	Options	Average	Standard deviation
		1. Establishing voluntary registration areas for ships transiting the area	4	1.7
		2. Defining piracy high risk areas	2.6	1.6
		3. The use of the "Mercury" command and control management system	3.7	1.9
		4. Creating a system to provide advisory services to the shipping industry	3.4	1.4
		5. Protocols to be followed in the event of a pirate attack	3.6	1.7
		6. Risk assessment of civilian ships transiting the region	3.4	1.4
		Factors ranked according to the responses: 2 6 4 5 3 1		

[Cont.]

12	What factors contributed the most to improve the effectiveness of the MF in the HoA region?	Options	Average	Standard deviation
		1. The availability of mechanisms to coordinate military operations	3.7	2.1
		2. The deployment of military capabilities to Somalia's territorial waters	4.3	2.4
		3. Robust maritime situational awareness	4.6	1.8
		4. Centralised command and control system	5	1.9
		5. The ability to share relevant operational information	4.7	2.4
		6. The ability to disrupt pirate attacks	4.3	2.2
		7. The creation of a maritime security transit corridor in the GoA	4.2	2.2
		8. The use of escorts to accompany merchant ship convoys passing through the security corridor	4.8	2.5
Factors ranked according to the responses: 1 7 6 2 3 5 8 4				
13	Considering that, historically, naval diplomacy has acted in close coordination with foreign affairs departments, taking advantage of the synergies between them, what is the importance of the diplomatic efforts to conduct key leader engagements with local leaders?	Options	No. of Experts	%
		1. Low importance	0	
		2. Slightly important	1	3%
		3. Moderately important	9	27%
		4. Important	13	40%
		5. Very important	10	30%
14	Considering that key leader engagements aimed to gain the trust of local leaders, in order to persuade them to support surveillance capability building initiatives and maritime capability building programmes, how do you rank the results achieved with this measure?	Options	No. of Experts	%
		1. Not achieved at all	1	3%
		2. Partially achieved	29	94%
		3. Completely achieved	1	3%

Regarding the importance of the involvement of MF of several States (especially China, India, Japan and Russia) operating under national mandates (question 9), the experts' opinions were divided between those who considered these interventions "important" (47%) and "very important" (38%). Therefore, it was necessary to consult the experts a second time. In the new round, there was a significant increase in the number of participants who selected the "important" option (which reached 62%).

Regarding the historical role of naval diplomacy – in which navies act close coordination with foreign affairs departments, taking advantage of the synergies between them – and the importance of the diplomatic efforts to conduct key leader engagements with local leaders (question 13), the experts’ answers focused on three options (“moderately important”, “important” and “very important”), which were selected by more than 20% of participants. The clear dispersion of opinions indicated that reaching a consensus was not possible and an answer to this question was not obtained.

4.3 The current model used to commit military forces in the GoG

This sub-chapter addresses the third question: what is the model used to commit MF in the GoG in the second decade of the 21st century?

Table 4 contains the questions and the answers given by the experts.

Table 4 – Answers given by the experts to questions 15 to 21

Questions		Answers		
15	In your opinion, was the securitisation of piracy / armed robbery at sea against ships in the GoG successful?	Options	No. of Experts	%
		1. No	21	64%
		2. Yes, partially	11	33%
		3. Yes, fully	1	3%
16	If the securitisation process was fully achieved, what are the reasons for the perceived failure in containing the threat of piracy / armed robbery at sea against ships?	Options	Average	Standard deviation
		1. The UNSC did not issue any resolutions on the GoG under Chapter VII of the UN Charter	2.1	0.6
		2. GoG countries’ reluctance to launch military missions in the region	1.3	0.6
		3. NATO’s lack of interest in the southern flank	2.4	0.7
		Factors ranked according to the responses: 2 1 3		
17	If the securitisation process was not fully achieved, what were the contributing factors?	Options	Average	Standard deviation
		1. Shortcomings in the discourse of maritime shipping companies	4.2	1.9
		2. The involvement of the IMO fell short of what was expected	4.2	1.8
		3. Few initiatives by associations / trade unions linked to the sea	4.4	1.6
		4. The securitisation movement did not present the issue to decision makers	3.7	1.5
		5. Policy makers were not sensitive to the issue	2.6	1.5
		6. Piracy and armed robbery in the GoG are not an existential threat	3.7	2.7

[Cont.]

		7. Emergency measures are not necessary	4.7	1.8
		Factors ranked according to the responses: 5 6 4 1 2 3 7		
18	In your opinion, what referent objects were threatened by piracy / armed robbery at sea against ships in the GoG?	Options	Average	Standard deviation
		1. Crew members of merchant ships transiting the region	2.4	1
		2. Seafarers whose livelihood depends on the sea	3.3	1
		3. The region's marine environment	4.8	0.5
		4. International shipping from (and to) the region	2	0.8
		5. Freedom of navigation in the region	2.2	1.3
		Factors ranked according to the responses: 5 4 1 2 3		
19	Addressing the root causes of piracy / armed robbery at sea against ships in the GoG region is the only way to eradicate the threat. Do you agree with this statement?	Options	No. of Experts	%
		1. Yes	27	82%
		2. No	6	18%
		3. Doesn't know / did not answer	0	
20	One of the measures that can be implemented to address the root causes of the phenomenon of piracy / armed robbery at sea against ships in the GoG is the development of initiatives to build the maritime capabilities of the security structures of coastal States. In your opinion, how important are these measures?	Options	No. of Experts	%
		1. Low importance	0	
		2. Slightly important	1	3%
		3. Moderately important	5	16%
		4. Important	11	31%
		5. Very important	16	50%
21	Of the programmes that were implemented in the GoG region and the maritime capability building initiatives planned (or already underway), which do you consider the most relevant?	Options	Average	Standard deviation
		1. Gulf of Guinea Inter-regional Network 2016/2021 (GoGIN)	3.7	1.3
		2. Coordinated Maritime Presences concept (CMP)	3.1	1.4
		3. Support to West Africa Integrated Maritime Security (SWAIMS)	3.1	1
		4. Exercises Saharan and Obangame Express (US AFRICOM)	2.5	1.4
		5. Bilateral cooperation initiatives (Brazil, USA, France and Portugal)	2.2	1.1
		Factors ranked according to the responses: 5 4 2 3 1		

According to the answers given by 64% of the experts, the securitisation of piracy / armed robbery at sea against ships in the GoG was not successful and 33% selected the option “yes, partially” (question 15). Therefore, according to the criteria defined, it was necessary to consult the experts a second time. However, the results of the new round were practically the same, with 63% of respondents stating that the securitisation process was not successful. Some experts justified their choice because they felt that this issue was never considered a priority by the international community. Others said that it was clear that the international community (including the UN) was less committed to intervening in the GoG. However, according to some experts, discussing the possibility of implementing the benchmark measures designed for the HoA in the GoG is, in itself, a sign that the securitisation process is already underway (even though it is still in the early stages).

Regarding the importance of the initiatives to develop the maritime capabilities of the security structures of coastal States (question 20), half of the experts stated that these actions were “very important”, but a second option (“important”) obtained 31% of responses. A consensus was reached in the second round, as 74% of the experts now considered these initiatives “very important”.

4.4 Results achieved by committing military forces in the GoG

This sub-chapter answers the fourth question: why was the involvement in the GoG less effective than expected?

Table 5 contains the survey questions and the corresponding answers

Table 5 – Answers given by the experts to questions 22 to 28

Questions		Answers		
		Options	No. of Experts	%
22	The involvement of MF in the GoG has focused on building the maritime capabilities of the security agencies of the region’s States, implementing cooperation programmes, both multilateral and bilateral, and implementing a maritime information sharing framework. However, between 2018 and 2020, the GoG was the global hotspot for piracy incidents. How do you rate the effectiveness of the measures that have been implemented by MF in the GoG?	1. Not effective	9	27%
		2. Slightly effective	24	73%
		3. Effective	0	

[Cont.]

23	Some maritime capability building programmes have been underway for several years, and there is a perception that the results achieved have fallen short of what was expected (eradicating the threat). In your opinion, when are the policies implemented in the GoG policies likely to achieve the desired effectiveness?	Options	Average	Standard deviation
		1. By 2025	3.2	1.1
		2. Between 2025 and 2030	2	0.8
		3. After 2030	2.2	0.8
		4. It is unlikely that the programmes will achieve the desired effectiveness	1.6	1.1
Factors ranked according to the responses: 4 2 3 1				
24	In your opinion, what are the reasons for the lack of military maritime security operations to combat piracy in the GoG?	Options	Average	Standard deviation
		1. The UNSC has not issued a resolution legitimising the intervention	4.6	2.6
		2. General lack of interest in piracy in the GoG	4.9	2.5
		3. The region is not a priority for NATO	5.4	2.4
		4. Most incidents involve armed robbery rather than piracy	5.2	2.5
		5. States are not willing to intervene in the GoG	4.3	1.9
		6. The damage caused by piracy is considered "acceptable" by the maritime industry	6	1.9
		7. The pirate groups operate from different countries	6	2.3
		8. The attacks occur in waters under the jurisdiction of coastal States	3.5	2.5
		9. Piracy in the GoG is not a threat to international security	4.7	2.9
Factors ranked according to the responses: 8 5 1 9 2 4 3 7 6				
25	In your opinion, was the involvement of the most relevant African regional organizations in the GoG (CGG, Maritime Organization for West and Central Africa – MOWCA –, ECCAS and ECOWAS) an important factor in eradicating the phenomenon of piracy / armed robbery at sea against ships?	Options	No. of Experts	%
		1. Low relevance	4	13%
		2. Slightly relevant	9	29%
		3. Moderately relevant	10	29%
		4. Relevant	8	26%
		5. Very relevant	1	3%

[Cont.]

26	How committed are regional organizations to eradicating the threat of piracy / armed robbery at sea against ships?	Options	Average	Standard deviation
		1. CGG	2.3	1
		2. MOWCA	2.5	1
		3. ECCAS	3	0.9
		4. ECOWAS	2	1.1
Factors ranked according to the responses: 4 1 2 3				
27	How do you rate the joint actions of the maritime control and coordination mechanisms used in the GoG as part of the “Yaoundé Architecture”?	Options	No. of Experts	%
		1. Low relevance	0	
		2. Slightly relevant	8	28%
		3. Moderately relevant	11	38%
		4. Relevant	7	24%
		5. Very relevant	3	10%
28	How do you rate the measures taken by the G7++ Friends of the Gulf of Guinea to support the “Yaoundé Architecture” implemented after the approval of the Yaoundé Code of Conduct?	Options	No. of Experts	%
		1. Low importance	0	
		2. Slightly important	4	14%
		3. Moderately important	11	38%
		4. Important	11	38%
		5. Very important	3	10%

The first question in this topic (question 22) addressed the effectiveness of the measures implemented by MF in the GoG until July 2021 (the end date of the exercise). The dominant opinion (with 73% of responses) was that the measures were “slightly effective” and the second option (selected by 27% of the experts) stated that they were simply “not effective”. Therefore, it was necessary to consult the experts again. In the second round, a pattern of consensus emerged, as 83% of the participants agreed that the implemented measures were “slightly effective”. Some justifications stated that these countries are not able to exercise their authority and repress criminality, or that fragile States are simply not capable of producing security. Some respondents also mentioned that, instead of investing in effective cooperation, the efforts and initiatives of regional organizations were mainly concerned with pursuing and defending the national interests of each (individual) State, relegating the region to a subsidiary role. Other experts remarked that piracy in the GoG is only one of the factors that contribute to the insecurity in that region, as several illegal activities linked to piracy – such as illegal, unreported and unregulated fishing and trafficking of narcotics, raw materials, weapons and even people – occur there on a daily basis.

With regard to the commitment of the most relevant African regional organizations to eradicating the phenomenon of piracy / armed robbery at sea against ships in the GoG (question 25), the experts’ answers were almost equally divided between three options (all

of which were selected by nearly 30% of respondents). The dispersion of opinions clearly indicated that consensus was not reached.

Regarding the joint actions of the maritime control and coordination mechanisms used in the GoG as part of the YA (question 27), the opinions of the panel of experts were divided. The “moderately relevant” option was selected by 38% of the experts. However, the “slightly relevant” and “relevant” options were selected by 28% and 24% of respondents, respectively. The dispersion of opinions was again clear and indicated that consensus was not reached.

Question 28 asked the experts to assess the measures taken by the G7++ Friends of the Gulf of Guinea to support the YA implemented after the approval of the Yaoundé Code of Conduct (YCC). The answers indicated that the opinions were equally divided: 38% of the experts stated that the measures were “moderately important” and 38% that they were “important”. It was necessary to consult the experts again. The answers obtained in the second round confirmed that the “moderately important” option was the most selected (with 43% of responses). However, the “important” option was chosen by 32% of the experts. Therefore, it was not possible to obtain a clear assessment from this group of experts about the measures taken by the G7++ Friends of the Gulf of Guinea to support the YA. Some experts even stated that the GoG is hostage to multiple organizations that often share the same objectives, and that this leads to a dispersion of capabilities, and even strategies, which greatly limits their effectiveness. Some respondents also mentioned that the YCC was fundamental for the actions taken at the regional level. However, in the opinion of these experts, its implementation was hindered by a lack of a regional strategy to coordinate the integration and cooperation of the various actors. Other experts argued that a unity of purpose was only achieved when all States were affected by the problem. A State’s shortcomings in this regard could even be seen as an advantage by other States, which would further weaken the role of multinational structures. For other experts, even though the architecture seems to be a well-designed framework, its implementation should be reviewed because it will only be effective if it is supported by the resources and capabilities of the organizations and government bodies of the coastal States involved – including customs agencies, police forces and maritime authorities. It was also mentioned that the G7++ Friends of the Gulf of Guinea should play a more important role because it is the most credible organization operating in the region. The experts agreed that, despite its shortcomings, the YA is an important structure because it plays a unique role in establishing a formal framework of excellence in the region.

4.5 Applying the measures implemented by MF in the HoA to the GoG

This sub-chapter addresses the fifth (and last) topic: can some of the measures implemented by MF in the HoA be applied to the GoG?

Table 6 contains the questions and the answers given by the experts.

Table 6 – Answers given by the experts to questions 29 to 35

Questions		Answers		
29	In your opinion, what would be the importance of an intervention by international organizations in the GoG, especially NATO and the EU, to carry out maritime security operations outside the territorial waters of coastal States, as a possible solution to curtail the threat of piracy in the region?	Options	No. of Experts	%
		1. Low importance	0	
		2. Slightly important	2	6%
		3. Moderately important	5	15%
		4. Important	14	41%
		5. Very important	12	38%
30	In your opinion, is it feasible for international organizations (especially NATO and the EU) to commit MF in maritime security operations to combat piracy in the GoG?	Options	No. of Experts	%
		1. Yes	25	78%
		2. No	7	22%
		3. Doesn't know / did not answer	0	
31	In your opinion, what are the reasons that may be preventing international organizations (especially NATO and the EU) from conducting military maritime security operations to combat piracy in the GoG?	Options	Average	Standard deviation
		1. The general indifference of the public opinion in Member States	2.5	1.1
		2. The high cost of naval military operations	2.7	1.1
		3. Opposition by Brazil	4.4	0.8
		4. There are valid alternatives to this type of operations	3	1.3
		5. The issue is not a priority for the UNSC	2	1.2
		Factors ranked according to the responses: 5 1 2 4 3		
32	In your opinion, when will MF be deployed to the GoG?	Options	Average	Standard deviation
		1. By 2025	2.1	1.2
		2. Between 2025 and 2030	2.1	0.9
		3. After 2030	2.5	1
		4. It is unlikely that any counter piracy operations will be launched in the GoG	1.5	1.1
		Factors ranked according to the responses: 4 1 2 3		

[Cont.]

33	In your opinion, which measures implemented by MF in the HoA could be applied to the GoG, even without launching military counter piracy operations?	Options	Average	Standard deviation
		1. Creating maritime security transit corridors for civilian ships	3.7	2.3
		2. Establishing voluntary registration areas for merchant ships transiting the area	5.8	2.5
		3. Providing naval escorts to accompany merchant ships	4.9	2.6
		4. Registration of ships transiting the region and risk assessment	4.4	2.2
		5. Mechanisms to coordinate maritime patrol aircraft	5	2.2
		6. Common command and control system for all actors	5.8	2.4
		7. Defining a military area of operations	6.2	2.4
		8. Cooperation between centres that combine and disseminate information	4.7	2.4
		9. Defining piracy high risk areas	3.8	2.5
Factors ranked according to the responses: 1 9 4 3 8 5 6 2 7				
34	In your opinion, is it likely that foreign powers will commit military forces in the GoG region, operating under national mandates to deal with the threat of piracy, as they did in the HoA?	Options	No. of Experts	%
		1. Extremely unlikely	1	3%
		2. Unlikely	9	27%
		3. Likely	21	64%
		4. Extremely likely	2	6%
35	In your opinion, what would lead external powers, particularly China and Russia, to launch military operations in the GoG, operating under national mandates?	Options	Average	Standard deviation
		1. If the region's energy supply to China is at risk	3.2	1.7
		2. If international shipping in the region is at risk	3.7	1.7
		3. If the geopolitical disputes between global powers in the region escalate	2.3	1.3
		4. If NATO launches a counter piracy operation	3.8	1.3
		5. If the EU launches a counter piracy operation	4.5	1.3
		6. If the region becomes militarised	3.5	1.7
Factors ranked according to the responses: 3 1 6 4 2 5				

In question 29, the experts were asked what would be the importance of an intervention by international organizations in the GoG, especially NATO and the EU, to carry out maritime security operations outside the territorial waters of coastal States, as a possible solution to curtail the threat of piracy in the region. Most respondents selected one of two options: 41% stated that it would be “important” and 38% stated that it would be “very important”. Given the polarisation around these two opinions, it was necessary to consult the experts again. In the second round, the experts adjusted their judgements, and the “important” option was chosen by 54% of participants, which was still not enough to reach a consensus. In any case, the experts believe that an intervention by MF of international organizations in the GoG would be, at least, “important”. Several participants stressed that the commitment of MF by international organizations – such as NATO or the EU – would be important, but would not achieve all desired results, as the operations would not take place in the waters where incidents are most frequent (the territorial waters of coastal States). On the other hand, some participants pointed out that the MF committed by the EU and NATO in the waters of the GoG could contribute to a more secure marine environment in the region. Other experts stated that, because coastal States generally lack the means to patrol the high seas, this role could be played by outside actors with interests in the region. Some experts stressed that if an extreme event were to occur – for example, a disruption in the access to the region’s energy resources, which China requires – it is clear that the climate of (relative) peace in the region (despite the situation), could be jeopardised, because it would require the implementation of out-of-area missions by the international organizations mentioned above, in order to preserve the (relative) climate of dialogue that exists today. Finally, even though the commitment of the MF of these international organizations would be an important action, the region’s countries would have to “buy-in” to an outside solution, otherwise the expectations that would be placed on it would be unrealistic.

Considering how the situation developed in the HoA, the penultimate question of this topic (question 34) ascertained the experts’ opinions regarding the likelihood that external powers will deploy military capabilities to the GoG region to combat the threat of piracy, operating under national mandates. Most respondents believe that this is “likely” to occur (64%). However, 27% stated that it is “unlikely”. Therefore, it was necessary to conduct a second round. A significant percentage of the experts (82%) stated that it was “likely” that outside powers would be interested in deploying military naval capabilities to the GoG region to deal with the threat of piracy. One of the justifications for this is that several GoG countries have natural resources (oil, natural gas, minerals, in addition to a great diversity of fauna and flora). Therefore, it is likely that China will strengthen its strategic position in the region at some point, not only through its (usual) economic and financial approach, but also through a strong military (naval) presence. It was also mentioned that an intervention would be likely if there is a disruption in the region’s supply of energy, which China requires. Some experts stated that an intervention is “likely”, not only because the GoG is an important region for the global economy, but also because outside powers may have to intervene in the region

to protect their interests (especially their economic interests) if they are put at stake. Some participants argued that, if the region's sea lanes and energy security are compromised, an intervention in the region is to be expected. Some respondents stated that an intervention would be very likely if there are conflicts of interest (or events) that significantly affect the interests of foreign powers or other countries in the GoG's sphere of influence. The security of international shipping is increasingly important for the world's economic stability. Therefore, coordinated actions by foreign powers in the region will tend to increase, even if they may take a different form. Additionally, some respondents believe that any international intervention will depend, above all, on the financial relevance and media impact that the threat of piracy and armed robbery at sea against ships in the GoG will have in the future. Finally, some experts state that foreign powers have interests in the region and are willing to intervene. However, at the moment, the likelihood of an intervention occurring is limited by other variables (or priorities) and by constraints in terms of resources / capabilities.

4.6 Overview of findings

Table 1 summarises the findings of this exercise.

Table 1 – Overview of findings

The securitisation of Somali piracy has been successful
International shipping, freedom of navigation and the insecurity of seafarers were the main reasons for the involvement of MF in the HoA
The proximity of the Bab el-Mandeb Strait was a critical factor for the decision to commit MF in the HoA
Geopolitical competition, the security of the maritime commons and providing security outside their borders are the main reasons for the involvement of the MF of a large number of States in the HoA
The UNSC resolutions were instrumental for the involvement of the MF of NATO, the EU, the CMF and of several States (China, India, Japan and Russia) in the HoA
The launch of maritime security operations was most important factor for the dramatic reduction of piracy incidents in the HoA region since 2013
The coordination of military capabilities, the creation of a maritime transit corridor in the GoA, the deployment of capabilities to the Somali territorial waters and the ability to disrupt pirate attacks were the factors that most contributed to increase the effectiveness of the MF in the HoA
The securitisation of piracy / armed robbery at sea in the GoG has not been successful because policy makers have not been interested in the issue and the phenomenon is not considered an existential threat
The perceived failure to contain the threat of piracy / armed robbery at sea in the GoG is mainly due to coastal States' reluctance to launch military operations in the region
Building the maritime capabilities of coastal states is an extremely important factor; bilateral cooperation initiatives, the Saharan and Obangame Express series exercises (US AFRICOM) and Coordinated Maritime Presences (EU) are the most relevant programmes underway in the GoG
The measures implemented by MF in the GoG have not been very relevant and it is unlikely that they will be as effective as desired
Attacks in waters under the jurisdiction of GoG coastal States, the lack of a UNSC resolution legitimising military intervention, and the fact that piracy in the region is not a threat to international security are the most relevant reasons for the lack of maritime security operations

[Cont.]

It is possible that international organizations will commit their MF to maritime security operations in the GoG to curb the threat of piracy in the region

The reasons that may prevent counter piracy operations from being launched in the GoG are that the issue is not a priority for the UNSC, the lack of interest from the public in foreign States (especially Western countries) and the high cost of military naval operations

Some measures implemented by the MF operating in the HoA can be applied to the GoG, including: the creation of maritime transit corridors for civilian ships; the definition of piracy high risk areas; the registration of ships transiting the region and respective risk assessment; cooperation between centres that combine and disseminate information; and the creation of naval escorts to accompany civilian ships

5. Conclusions

This article aimed to ascertain if the measures implemented by MF to combat Somali maritime piracy (in the HoA) can be applied to the GoG. To that end, a foresight study was carried out using the Delphi method. As the study addressed the security dimension, 33 experts from the political and diplomatic, military and academic fields were selected.

The findings revealed that the main reasons for the international community's decision to commit MF in the HoA were the securitisation of Somali piracy, the fact that piracy significantly affected international shipping and free movement of navigation, and the insecurity of the crews of civilian ships travelling through or operating in the region. Additionally, the proximity of a relevant chokepoint – the Bab el-Mandeb Strait – and the fact that both NATO and the EU needed to affirm themselves as relevant co producers of (maritime) security were key factors in these organizations' decision to deploy MF to the waters of the HoA. Geopolitical competition in strategic areas, protecting the maritime commons and projecting security beyond their borders were the most relevant factors for the involvement of a large number of States that committed capabilities to the HoA, operating under national mandates. The six resolutions on Somali piracy issued by the UNSC in 2008 (under Chapter VII of the UN Charter) was a "very important" factor for the deployment of MF. As for the results achieved by the MF operating in the HoA, the capabilities deployed by NATO, the EU and the CMF was instrumental in controlling maritime piracy off Somalia, and the maritime security operations that were conducted were factor that most contributed to drastically reduce the number of incidents in the HoA since 2013.

As for the current model used to commit MF in the GoG, the securitisation of piracy / armed robbery at sea in the region is not yet consolidated, largely due to the reluctance of GoG countries to launch international military missions in the region's waters, to the fact that the UNSC has yet not issued any resolutions on the GoG under Chapter VII of the UN Charter, and to NATO's lack of interest in the southern flank. Addressing the root causes of piracy / armed robbery at sea in the GoG is the only way to eradicate the threat and implementing maritime capability building initiatives in coastal countries is extremely important.

The measures implemented by MF in the GoG have not been effective in achieving the desired results. The lack of military maritime security operations to combat maritime piracy in the GoG is due to the fact that a significant number of attacks occur in waters under the

sovereignty of several regional States, the unwillingness of most foreign States to intervene in the GoG and the lack of a UNSC resolution to legitimise this type of intervention.

Finally, the MF of international organizations (especially NATO and the EU) can be committed to maritime security operations to combat piracy in the GoG, and some measures implemented by the MF operating in the HoA may be applied to the GoG (even without launching official military counter piracy operations). Those measures include: creating maritime transit corridors for civilian ships; defining piracy high risk areas; registering vessels travelling through the region and conducting a risk assessment; enhancing cooperation between centres that combine and disseminate information; and providing naval escorts to protect civilian ships.

References

- Alexandre, A. G. (2022). *Segurança Marítima no Corno de África: o papel do instrumento militar (2008 - 2016)*. [Maritime Security in the Horn of Africa: the role of the military instrument (2008-2016)] Retrieved from https://run.unl.pt/bitstream/10362/142498/1/AA_PhD_tese.pdf
- Buzan, B. (1983). *People, States & Fear*. Brighton: Wheatsheaf Books Ltd.
- Buzan, B., Wæver, O., & Wilde, J. (1998). *Security: A New Framework for Analysis*. London: Lynne Rienner Publishers, Inc.
- Council of the European Union (2021). *Gulf of Guinea: Council conclusions launching the pilot case for the Coordinated Maritime Presences concept*. Retrieved from <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/01/25/gulf-of-guinea-council-conclusions-launching-the-pilot-case-for-the-coordinated-maritime-presences-concept/>.
- EEAS (2012). *EU Maritime Security Operations (MSO) Concept*. Retrieved from <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8592-2012-INIT/EN/PDF>.
- EEAS (2022). *Coordinated Maritime Presences*. Retrieved from <https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2022-03-coordinated-maritime-presences-newlayout.pdf>.
- IMB (2010). *Piracy and Armed Robbery Against Ships - Annual Report 2009*, London: International Chamber of Commerce.
- IMB (2014). *Piracy and Armed Robbery Against Ships - Annual Report 2013*, London: International Chamber of Commerce.
- IMB (2015). *Piracy and Armed Robbery Against Ships - Annual Report 2014*, London: International Chamber of Commerce.
- IMB (2020). *Piracy and Armed Robbery Against Ships - Annual Report 2019*, London: International Chamber of Commerce.
- IMB (2021). *Piracy and Armed Robbery Against Ships - Annual Report 2020*, London: International Chamber of Commerce.
- IMB (2022). *Piracy and Armed Robbery Against Ships - Annual Report 2021*, London: International Chamber of Commerce.

- IMO (2022). *Introduction to IMO*. Retrieved from <https://www.imo.org/en/About/Pages/Default.aspx>.
- Leal, C. M. (2011). *Magrebe, islamismo e a relação energética de Portugal*. 1st Ed. Parede: Tribuna da História - Edição de Livros e Revistas, Unipessoal Lda.
- Mcsweeney, B. (1996). Identity and security: Buzan and the Copenhagen school. *Review of International Studies*, 22, 81-93.
- NATO (2011). *Alliance Maritime Strategy*. Retrieved from https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_75615.htm.
- Oliveira, G. C. (2015). Securitização da violência privada no mar: a construção da pirataria somali como problema de segurança internacional. In: *Segurança, Liberdade e Política*. Lisbon: Imprensa de Ciências Sociais, 107-139.
- Popescu, A. I. C. (2016). Control of Key Maritime Straits - China's Global Strategic Objective. *Supplement Geostrategic Pulse*, issue n. 225, 3-22.
- Portuguese Parliament Resolution No. 60-B/97 of 14 October (1997). *Aprova, para ratificação, a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar e o Acordo relativo à Aplicação da Parte XI da mesma Convenção*. [Approves for ratification the United Nations Convention on the Law of the Sea and the Agreement relating to the Implementation of Part XI of the Convention.] *Journal of the Republic*, Series I-A 238, 5846-(3). Lisbon: Portuguese Parliament.
- Ribeiro, F., & Rodrigues, T. (2019). A Place for Foresight in a VUCA World. In: T. R. e. A. Inácio, ed. *Security at a Crossroad. New Tools for New Challenges*. New York: Nova Science Publishers, Inc., 123-143.
- Santos, L. B., & Lima, J. V. (Coords.) (2019). *Orientações Metodológicas para a Elaboração de Trabalhos de Investigação*. [Methodological Guidelines for the Elaboration of Research Papers] (2nd Ed., revised and updated). IUM Notebooks, 8. Lisbon: Military University Institute.
- UNSC (2011). *United Nations Security Council Resolution 2018 (S/RES/2018/2011)*. New York: United Nations Security Council.
- UNSC (2012). *United Nations Security Council Resolution 2039 (S/RES/2039/2012)*. New York: United Nations Security Council.

DILEMMAS OF REPRESENTATION IN A STUDY OF AUTONOMOUS WEAPON SYSTEMS. A FOCUS GROUP PERSPECTIVE¹

DILEMAS DE REPRESENTAÇÃO NUM ESTUDO SOBRE SISTEMAS DE ARMAS AUTÓNOMOS. A PERSPETIVA DE UM GRUPO DE DISCUSSÃO

Janar Pekarev

Major in Estonian Defence Forces

MA in military leadership and technology from the Estonian Military Academy and a degree in law from the University of Tartu.

Junior researcher at the Department of Applied Research at the Estonian Military Academy and PhD student in Sociology at the University of Tartu.

janar.pekarev@ut.ee

Abstract

Armed forces are developing and integrating technology driven by artificial intelligence (AI) to gain military superiority, yet such promises risk failing to recognise the intrinsic role of public communication risks unbalancing the moral center of gravity in the military domain. Understanding the opinions and concerns of the general public towards autonomous weapon systems (AWS) is relevant for guiding public policy decisions related to their implementation. This paper reports the findings of six focus groups (n=53), which were used to gauge the perceptions and attitudes towards the development of AWS. The study findings indicate that AI-embedded systems should be perceived as decision-making instruments, although with the caveat that any decisions pertaining to life and death matters should not be delegated to a machine. Among the participants, there was also a consensus that any commander giving a direct order to use AWS to carry out a mission should be held responsible for any unlawful killings that may result from that mission. More significantly, a soldier's patriotism was considered one of the most crucial factors in warfare; however, implementing a patriotic code and increasing autonomous weapons' algorithmic will to defend would be, according to the participants, difficult to imagine that unmanned platforms can hardly ever be equipped with patriotic algorithms.

Keywords: Autonomous weapon systems; Unmanned ground vehicles; Laws of war; Military ethics.

How to cite this article: Pekarev, J. (2023). Dilemmas of representation in a study of autonomous weapon systems. A focus group perspective. *Revista de Ciências Militares*, May, XI (1), 221-240. Retrieved from <https://www.ium.pt/publist/1>

¹ Article adapts from a collaborative research report on the iMUGS project, funded by the EDIDP.

Resumo

As Forças Armadas de vários países têm vindo a investir no desenvolvimento e integração de tecnologia controlada por inteligência artificial (IA) com o objetivo de obter superioridade militar. No entanto, apesar dos benefícios, se o papel essencial da comunicação pública não for reconhecido, corre-se o risco de introduzir desequilíbrios no centro de gravidade moral da instituição militar. É imperativo compreender as opiniões e preocupações dos cidadãos em relação aos sistemas de armamento autónomos (SAA) para que estas possam orientar as decisões políticas relacionadas com a sua implementação. Este artigo relata as conclusões de um estudo que analisou as perceções e atitudes de seis grupos de discussão (n=53) relativamente ao desenvolvimento de SAA. O estudo revelou que os sistemas controlados por IA devem ser considerados instrumentos de tomada de decisão. Porém, as decisões relativas a questões de vida ou morte não devem ser confiadas a uma máquina. A opinião consensual foi a de que qualquer comandante que dê uma ordem direta para utilizar SAA numa missão deve ser responsabilizado pelas mortes ilícitas que daí possam resultar. Ainda mais importante, o sentimento de patriotismo é considerado um dos fatores mais cruciais num conflito armado. No entanto, segundo os participantes, dotar os algoritmos que gerem as armas autónomas de um código patriótico e imbuí-lo de um desejo de defender a pátria é algo difícil de imaginar, uma vez que não é possível programar estas plataformas não tripuladas com algoritmos patrióticos.

Palavras-chave: *Sistemas de Armamento Autónomos; Veículos Terrestres Não Tripulados; Leis da Guerra; Ética Militar.*

1. Introduction

AI-enabling systems in the military domain have been debated among scholars for quite some time (Asaro, 2012, pp. 687-709; Santoni de Sio & van den Hoven, 2018, pp. 1-14; Sparrow, 2016, pp. 93-116). Opportunities and risks associated with weapon applications of AI have received much attention from all stakeholders in areas like transparency, reliability, predictability, accountability, and bias. It is voiced that “[...] ignoring the capabilities of AI to alleviate the limitations of human cognitive performance in military operations, thereby potentially increasing risks for military personnel and civilians, would be irresponsible and unethical” (Meerveld et al., 2023). However, there is much disagreement on determining AWS among the scientific community and states, but consensus on terminology is recognised by all stakeholders (Wood, 2023, p. 16). The study approaches this phenomenon with the definition from the US DoD by identifying AWS that “[...] once activated, can select and engage targets without further intervention by an operator” (Directive 3000.09, 2023). In doing so, I concede that such a term may be contested, but that dispute is not the focus of this article. Given that terminology, it serves as a primary descriptive example for research purposes from a focus group perspective.

Although there has been a recent flux of policy papers on this topic (ICRC, 2018, pp. 4-12; SIPRI, 2021, pp. 1-54), a search on science databases reveals that there are still not yet any

studies examining the thoughts and attitudes of the general public toward AWS. The stakes are alarmingly higher as the cost of failure increasingly influences ordinary people's safety and protection from algorithmic warfare. History shows that US wartime policymakers have obsessed over public opinion and attempted to gauge the impact of contemplated wartime decisions based largely on anticipating how domestic public opinion might react (Boylan, 2015, p. 96). As all facets of society should carefully examine the effects of any disruptive technological development on society, it is vital to have a public judgment on these advancements in the military domain. It has revealed that failure to recognise public opinion and the intrinsic role of effective public communication risks dramatically failing to maintain the moral center of gravity in military affairs (Boylan, 2015, p. 95). Therefore, exploring public attitudes towards AWS that can impact public support is imperative. To do so effectively, this paper attempts to provide new insights, promote discussion, assist in policy making, and envisage factors in determining whether or not to advance or even ban AWS.

2. Theoretical and conceptual framework

The theoretical basis of this study was derived from social representation. Social representation is a concept that "[...] allows research to maintain enough flexibility to adjust for differences in groups, cultural matrices, and information circulating in a given society" (Moscovici, 1988, p. 236). According to Moscovici, "[...] the theory is based on the contents of everyday thinking and the understanding that a stock of ideas gives coherence to our religious beliefs, political ideas, and the connections that we create as spontaneously as we breathe; essentially, it is a way of making the unfamiliar familiar" (Moscovici, 2000, p. 36). The theory also consists of two interrelated processes, "[...] the first is anchoring, which associates new and unfamiliar issues with previous knowledge, and the second is objectification, which then transforms the abstract into reified realities that can be treated as such" (Brondi et al., 2021, p. 2).

The social representation theoretical approach also lends itself to a framework for investigating the public's understanding of science and technology, especially if the issue at stake is controversial and can affect many lives (Farr, 1993, p. 191). For instance, there is a long history of political and societal arguments for and against the use of atomic bombs, "[...] public attitudes about whether to use nuclear weapons being driven largely by consequentialist considerations of military utility" (Press et al., 2013, p. 2). Press argues that in the nuclear domain, "[...] the logic of consequences is stronger than the logic of appropriateness due to the fact that the general public appears to weigh the consequences of using nuclear weapons in narrow terms of immediate military effectiveness" (Press et al., 2013, p. 15).

In this case, it was applied to the abstract representation of autonomous weapons to accurately depict how the public thinks and talks about weaponised AI. The study questionnaire formulation adapts the findings of scholars' opinions regarding autonomous weapons (Pekarev, 2021, p. 202). According to this study, the five primary themes were identified for corresponding research. These five themes were then used to guide the development of the focus group questions and the corresponding thematic analysis (decision-making, accountability, employment, ethics, and regulations).

3. Methodology and Method

This study sought to explore the beliefs, thoughts, and attitudes toward AI-enabled autonomous weapons based on described terminology. Focus groups are a common methodological means for gathering data. Qualitative social science research uses group discussions “[...] to gather insights about the participants’ perceptions, opinions, and attitudes regarding a specific study topic” (Krueger et al., 2020, p. 5). Focus groups are also valuable because they offer an essential means of tracking conversations about developing knowledge and representations when something does become a topic of interest and communication (Davis et al., 1993, p. 27). Furthermore, as public acceptance is the critical factor for the success of any novel technology, focus groups can also provide a representation of the public attitudes towards the given technology.

In order to gain new ideas and perspectives and understand the underlying factors driving a particular debate, a focus group can provide a natural environment for participants to both explain to and query each other about a particular topic. It is voiced that “[...] such exchange offers valuable data on the extent of consensus and diversity within a group” (Morgan, 1996, p. 138). Several studies have explored the opinions, perceptions, and attitudes toward new technologies through the use of focus groups (Campelo & Katz, 2020, pp. 8-14; Parent et al., 2000, pp. 48-56; Vaportzis et al., 2017, pp. 4-10). This article reports the responses, particularly to questions Q9-Q12, as shown in Table 1.

Table 1 – List of the primary questions

Q1	* Q1 and Q2 were for introductory purposes (warm-up questions) When you think about the present time and life with the coronavirus - how have you managed to limit isolation and close contact? To what extent has technology changed the way you live, and how has it affected you?
Q2	Next, we would like to talk about technology in our lives, such as self-driving cars, parcel delivery robots, and so forth. What do you think about them? What do you think about the safety of such cars? How would you feel about being a passenger in a self-driving car? (The focus group participants then watch a short video of an unmanned ground system)
Q3	What were your first thoughts when you saw this video? Feel free to say the first keywords that come to mind.
Q4	How do you see the armed forces worldwide developing and using various unmanned vehicles? Why do you think it is necessary or unnecessary?
Q5	To what extent should people retain control of such machines? For example, what things should a machine be allowed to do independently, and what should it not be allowed to do?
Q6	As you saw in the previous video, these machines are currently controlled by humans. What would you think if these machines were able to operate entirely independently? What problems or advantages do you see in this case when the machine operates autonomously?
Q7	Imagine seeing such an unmanned ground vehicle moving in your direction. To what extent do you feel that you can trust the behavior of this machine, and how confident would you be in predicting its actions?
Q8	How do you define artificial intelligence? What does this mean for you? Some people have compared the development of artificial intelligence to raise a child or to animal behavior. What are your thoughts? Do you think such a comparison with AI is appropriate?
Q9	What do you see as the difference between human and machine decisions? In which situations would you trust the machine more, and in which situations would you trust human decisions? What about life and death decisions made by the machine? In this case, who should be responsible for the consequences of the decisions made by the autonomous machine?

[Cont.]

Q10	Suppose a war breaks out: 1) Would you prefer your country to be defended by human soldiers or unmanned ground vehicles? 2) Would you prefer to have soldiers or unmanned ground vehicles on the enemy side?
Q11	Do you think the development of armed unmanned ground vehicles seen in this video is right or wrong? Is it ethical or unethical?
Q12	Several countries have argued that the development of unmanned ground vehicles should be banned, while others believe that their development should continue. What do you think?

3.1 Sample and participants

A research company (Market Research AS) interviewed the participants and provided the transcriptions (the detailed methodology for the selection procedure is available in the research report upon request). The ethics committee of the University of Tartu accepted the study. Four of the six focus groups were Estonian-speaking, and two were Russian-speaking. Each group was comprised of 8-9 participants (53 people in total, 25 female and 28 male). Altogether, 33 respondents had higher education, and 20 had secondary education, as shown in Table 2.

Table 2 – Focus groups characteristics

FG	Size of group	Age group	Language	Education	Higher	Secondary	Basic	F	M
1	9	31-49	EE	higher	9			4	5
2	9	50-60	EE	mixed	6	3		4	5
3	9	20-30	EE	mixed	7	2		5	4
4	8	31-49	EE	secondary		8		4	4
5	9	45-65	RU	mixed	8		1	4	5
6	9	25-35	RU	mixed	3	6		4	5
Total	53				33	19	1	25	28

3.2 Procedure and interview format

The study was conducted in the spring of 2021 via the Zoom application due to COVID-19 restrictions. Each meeting lasted about two hours and consisted of 12 questions and statements meant to provoke free associations to discuss a specific topic orally. After the preliminary questions, the participants watched a short video clip of a combat UGV (unmanned ground vehicle) developed by Milrem robotics, carrying out an operation in a forest and engaging a target. Participants were then asked to describe their initial thoughts and share their opinions about what was happening in the video. In the same manner, each of the participants was then asked to answer the main questions.

3.3. Data analysis

In order to examine the participants' ideas and perspectives, a theoretical thematic analysis, which was based on the five themes, was implemented. This was done to determine

the participants' attitudes and underlying representations. The deductive approach was conducted in order to find in transcriptions particular themes that could cover the entirety of the corpus. The socio-demographic differences between the groups were not included in the study because responses were mostly homogenous, except that some Russian-speaking people tended to be more conservative in their responses and were more likely to be categorically opposed to the development of autonomous weapons. A summary table of typical responses is shown in Table 3.

Table 3 – Typical responses

Q9	<p>1.1 Trust in people's decisions A machine may have no emotions and stay calm in some situations, but I would prefer a human for tough decisions. I know a person makes mistakes and but a person takes responsibility. We're equal, and we are both human; neither is a machine. I wouldn't trust a robot, whether or not to turn a person off from the artificial respiration apparatus to judge a patient's life and death. Everything else can be allowed, with some concessions. I would not trust machines to solve any ethical issues. I don't think robots should be trusted to do social work or give psychological help. That's what a person has to do.</p> <p>1.2 Trust in machine's decisions I would trust an autonomous robot within household appliances. In geological studies, I would trust robots to work in mining shafts. In theory, a self-driving car reacts many times faster than a person and is more capable of foreseeing and avoiding dangers. In computational, if something needs to be calculated, then surely a machine is trusted. A person can always make a mistake. Decisions made by machines, based on statistics, are better than they would have been if humans had made them. Man cannot comprehend as much statistical information as a machine can.</p> <p>2. Accountability (number of associations)</p> <table border="1" data-bbox="268 1078 1176 1170"> <thead> <tr> <th>Commander</th> <th>Chief of Defense</th> <th>State Liability</th> <th>Operator</th> <th>Software engineer</th> <th>Head of State</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>9</td> <td>7</td> <td>5</td> <td>3</td> <td>3</td> <td>2</td> </tr> </tbody> </table> <p>The responsibility lies on the superior who gave an order, whether to machine or soldier. The soldier/machine is just the executor. Not a software engineer. The military leadership or the officer who gave the order. I think only the military can be responsible for this.</p>	Commander	Chief of Defense	State Liability	Operator	Software engineer	Head of State	9	7	5	3	3	2			
Commander	Chief of Defense	State Liability	Operator	Software engineer	Head of State											
9	7	5	3	3	2											
Q10	<p>Preference of soldier vs. machine (number of associations)</p> <table border="1" data-bbox="268 1354 1011 1456"> <thead> <tr> <th></th> <th>Soldier</th> <th>Machine</th> <th>Both</th> <th>N/A</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1. in defense</td> <td>9</td> <td>22</td> <td>3</td> <td>19</td> </tr> <tr> <td>2. attacked by</td> <td>17</td> <td>16</td> <td>-</td> <td>20</td> </tr> </tbody> </table> <p>1. Preference in defense If you can assign the task to a person or a machine, assign the task to the machine. We would choose to have machines. The fewer casualties there are, the better. I want to be protected by people, so I know who is responsible for my life. When a machine does something terrible, then I don't know who is responsible. I also want people to defend me, because human behavior is more predictable than machines. I trust a person more than a machine. At least based on the knowledge we have right now.</p>		Soldier	Machine	Both	N/A	1. in defense	9	22	3	19	2. attacked by	17	16	-	20
	Soldier	Machine	Both	N/A												
1. in defense	9	22	3	19												
2. attacked by	17	16	-	20												

[Cont.]

	<p>2. Attacked by machines or soldiers I think the combination, in the sense that it would be good to have machines on the border, would give more security if real persons were moving among us. I'd rather see people on both sides. It would give an objective insight; how big the losses are and perhaps enable to end the war more quickly. Let the same size fight each other, not in a way that soldiers against technology. There must be equality. If the opponent has a better arsenal, a technology we can't even face, how can we prefer machines? We can prefer machines only if we know exactly what machines opponents have.</p>										
<p>Q11</p>	<table border="1" data-bbox="307 527 1165 596"> <tr> <td></td> <td>Right, ethical</td> <td>Wrong, unethical</td> <td>Both</td> <td>N/A</td> </tr> <tr> <td>Development of AWS</td> <td>7</td> <td>7</td> <td>13</td> <td>26</td> </tr> </table> <p>1. Ethical The development is right, of course, because machines are used in situations and places where it is dangerous or uncomfortable for people to be. Most of the things produced for war are later used in the civilian field. I'm optimistic in that sense. The things that are currently being developed enthusiastically will still find use somewhere in the future.</p> <p>2. Unethical I can't even give you a reason, but it's just that the human dimension is disappearing there, and I don't think that's right.</p> <p>3. Both That depends on the concrete situation and whether the development of unmanned vehicles is ethical or not. If a machine is not making real decisions, then it's ethical. But if they build killing machines, I don't think it's ethical.</p> <p>4. N/A I can't tell you, it's a complicated question. It all depends on many circumstances; it is difficult for me to take a stand on this issue. I would say there is no right or wrong answer here. I also can't tell if it is ethical or unethical. War is war.</p>		Right, ethical	Wrong, unethical	Both	N/A	Development of AWS	7	7	13	26
	Right, ethical	Wrong, unethical	Both	N/A							
Development of AWS	7	7	13	26							
<p>Q12</p>	<table border="1" data-bbox="307 1097 1216 1166"> <tr> <td></td> <td>Ban</td> <td>Develop</td> <td>N/A</td> </tr> <tr> <td>Should the development of AWS prohibited or not?</td> <td>7</td> <td>13</td> <td>26</td> </tr> </table> <p>1. Ban Where people's lives may be put at risk, they should not act on their own. Such killing weapons would rather be gone. Why is it necessary to make weapons first and only afterward use them as household appliances? Why not directly invent civil society things and develop what people need? It doesn't have to come through war, through the development of military equipment. Autonomy could be in areas where lives are independent of machines.</p> <p>2. Develop What is being developed as a military technique will later be used in the civilian field. You're just forced to develop these things. It is necessary to agree on what they will be used. This arms race is like a development spiral; if possible, make agreements. The arms race is not good, but it is not sensible to step off this ladder.</p> <p>3. N/A I tried to formulate my point of view somehow, but I didn't have any good ideas on this subject, no opinion. I would recommend using experts, not people from the street. It determines very little in general. In addition to developing this technology, we should develop a person, develop a completely different way of thinking.</p>		Ban	Develop	N/A	Should the development of AWS prohibited or not?	7	13	26		
	Ban	Develop	N/A								
Should the development of AWS prohibited or not?	7	13	26								

The quotations of participants' opinions and beliefs were marked with codes in the following manner (for instance, 1ET36FH and 6RU35MS). Each code begins with a focus group number (1-6), followed by an abbreviation indicating the spoken language of the participant (ET-Estonian, RU-Russian), and then a notation showing the age, gender (F-female, M-male), and education level (H-higher, S-secondary) of the participant. In addition, an asterisk was also (*; **) used in cases where the social demographics code is the same as it appears in the focus groups nr 1 and 2, as shown in Table 4.

Table 4 – Participants of focus groups 1-6

FG	Language	Age	Gender	Education	Code
1	ET	36	Female	Higher	1ET36FH
		45			1ET45FH
		32			1ET32FH
		40			1ET40FH
		42	Male		1ET42MH
		38			1ET38MH
		38			1ET38MH*
		42			1ET42MH
		38			1ET38MH**
2		53	Female	Higher	2ET53FH
		59			2ET59FH
		58			2ET58FH
		54	Male	Secondary	2ET54FS
		51		2ET51MS*	
		59		Higher	2ET59MH
		51		Secondary	2ET51MS
		59		Higher	2ET59MH
		50			2ET50MH
3	27	Female	Higher	3ET27FH	
	23			3ET23FH	
	29			3ET29FH	
	28			3ET28FH	
	25	Male	Secondary	3ET25FS	
	24		Higher	3ET24MH	
	29		Secondary	3ET29MS	
	27		Higher	3ET27MH	
	25			3ET25MH	

[Cont.]

4		39	Female	Secondary	4ET39FS
		38			4ET38FS
		32			4ET32FS
		31			4ET31FS
		49	Male		4ET49MS
		40			4ET40MS
		37			4ET37MS
		32			4ET32MS
5	RU	48	Female	Higher	5RU48FH
		56			5RU56FH
		51			5RU51FH
		54			5RU54FH
		58	Male	Secondary	5RU58MH
		52			5RU52MH
		48		Higher	5RU48MS
		46			5RU46MH
6	RU	45			5RU45MH
		23	Female	Secondary	6RU23FS
		29			6RU29FS
		29		Higher	6RU29FH
		30			6RU30FH
		35	Male	Secondary	6RU35MH
		33			6RU33MH
		31		Higher	6RU31MS
30	6RU30MH				
32	Secondary	6RU32MS			

4. Results and Discussion

The prevailing opinion among the participants was that the development of AWS is inevitable. It was expressed, however, that their development will create new possibilities in the civilian sector, despite there still being deep underlying concerns, particularly in relation to their implementation by the armed forces. The acceptance of such disruptive technologies conjured up some feelings of uneasiness for some participants, as the means of ensuring transparency in the development of these systems was very uncertain. Enforcement and monitoring of the use of autonomous weapons were also concerns brought up by the participants. It was emphasised that technologies should be developed only for the benefit of humans and peace.

4.1. Decision making: human vs machine and legal responsibility

As a result of one study outcome, “[...] trust in an intelligent robot performing security operations is appropriately sensitive to the robot’s behaviour” (Lin et al., 2022, p. 19). It has also been shown that “[...] the decisions and actions that humans should and should not delegate to AI systems using military force has proved to be highly problematic” (Taddeo et al., 2022, p. 37).

There were several questions in this study addressing the degrees of trust in relation to human vs. machines’ decision-making capacities and the subsequent issues surrounding the issue of accountability in the event that a war crime is committed by, or as a result of, an AWS. The discussion regarding the autonomy of machines focused on the quality of decision-making, whether people would favor the decisions made by humans or vice versa, and why? Generally, the participants believed that decision-making by machines would be very problematic because even humans struggle with difficult decisions with limited information. One participant brought up the example of how humans have the ability to make more nuanced decisions in the case of situational awareness.

There was a thought experiment where it had to be decided whose life should be saved – a small child or an elderly person. However, it turns out that the child is incurably ill and does not have long to live, while the older person is a Nobel prize winner and a distinguished grandfather and still has 25 years left to live. So it has to be decided which factors to base the decision on. Human life is not like buying a car where two of the same kind of sedans are for sale, and you decide which one to buy based on the color. When we talk about humans, there are more nuances, so would the machine be able to consider these things? (1ET36FH)

In the example above, saving the child would be a natural choice for most, but most people would probably change their minds if they had access to all available information. Conversely, whether a machine would have the faculty and discretion to consider such nuances and, ultimately, what decision an algorithm would make is questionable. Also, there is no certainty as to whether the machines would have permanent access to sensitive personal information (i.e., medical records). In this regard, human and machine decisions are likely to be made from different perspectives, e.g. moral values vs. computational calculation.

Participants also touched on the implication that the interaction between people and machines can be problematic in practice. One participant argued, “If there are self-driving cars, then it has to be such that all cars are self-driving. It can’t be that some of them are and some are not. It’s hard for a machine to calculate what a driver will do (3ET25FS).” However, some more technophilic respondents believed that AI could resolve complex situations, such as the “Trolley Problem” thought experiment. In their opinion, all of their lives should be saved in that experiment, and choosing or deciding whose life is more important would not be necessary.

However, this sentiment was not shared by all participants, one of whom pointed out the immense difficulty of a machine making life-and-death decisions while controlling a vehicle. “I think that if a self-driving car needs to take on the responsibility of a decision like that, whose life to save, then it is not developed enough to be allowed into traffic (3ET29MS).”

Other respondents inferred that over-reliance on AI can lead to terrible consequences in the case of AWS. Therefore, many were justly concerned about the moral ramifications of artificial decision-making. One participant noted: “If AI is so advanced that it begins to think for itself, then anything is possible – the same machine can go over to the opposing side and turn its gun against us (2ET50MH).” The discussions typically ended with a common sentiment stressing the value of having a moral compass, which another participant summarised: “In another set of circumstances, the machine might be able to think better than the one who is controlling it. But the most important thing is the operator’s moral code (2ET51MS).”

Nevertheless, the interviews with the focus groups revealed that more than half of the participants placed greater trust in the decisions made by humans. “In my opinion, those autonomous machines that can independently decide about ending a person’s life are immoral and already go beyond the bounds of humanity (3ET24MH).”

However, an apparent distinction was made between more essential and less important decisions. A third of the respondents favored the machines’ decisions if they were predictable and would not threaten human life. For instance, the following statement is a good example: “If we are talking about medical care, for example, and whether a person’s artificial ventilator should be kept going or not – then a robot, from a moral perspective, should certainly not be allowed to decide. For everything else, it’s hard to say (5RU45MH).” Several other respondents also agreed with this distinction but qualified it by saying they would favor the machines’ decisions in low-stakes contexts while leaving the more vital decisions to humans.

If the situation is not so drastic, machines might make more efficient decisions than people. In such a case, I would trust these machines. They are faster, more accurate, and more efficient than people. However, it is quite another matter when emotions come into play and when a decision needs to be made on essential issues like human lives. (1ET36FH)

In principle, the responses reflected the complex conundrum of deciding whose decisions should be trusted more when nuances and grey areas must be considered. Most participants thought everything depended on the situation and available information, which needs highly context-dependent interpretation. Thus, it can be concluded that when more essential decisions must be made regarding ethical values, the accuracy of the information and its correct interpretation is more critical.

Algorithmic warfare becomes more of a concern in armed conflict, where the distinction between legitimate military objects and unlawful targets is blurred. Identifying combatants and civilians participating directly in hostilities is brutal, even for a professional soldier, and can often be subjective. Regarding identifying lawful targets and combatants, one participant noted, “The best thing would be if this machine could differentiate civilians from soldiers. It should also be able to identify the soldiers on its side and not kill them (4ET32MS). The next respondent gave a similar example: “If a machine could differentiate everybody correctly, then I wouldn’t trust a person anymore (4ET32FS).”

Still, the general attitude expressed during the focus groups showed that only shallow and mundane decisions should be trusted to robots while the final say in complicated matters should be left to humans. As was outlined in one reply: “Machines can serve as instruments or tools, not as decision-makers (5RU46MH).” It can be concluded that participants were far from trusting AI-driven decision-making when ethical issues were concerned.

4.2. War crimes with no war criminals?

Given the complex and contextual decisions made by, or with, the support of machines and to what extent algorithmic assessment can be relied upon, it is apparent that the nature of autonomy in weapon systems also raises significant legal concerns. Moreover, considering the “*fog of war*” circumstances, and potential but volatile quantum technology, the autonomy aspect multiplies accountability obscurity. It is emphasised “[...] how could anyone ever be morally responsible when such sophisticated yet uncontrollable and opaque AI causes harm, e.g. when autonomous weapon system kills a non-combatant” (Kiener, 2022, p. 576).

Nothing guarantees that AWS can consistently comply with IHL (International Humanitarian Law) principles which raises another difficult question: Who might be responsible for any unlawful killing or any other harm that a machine might cause? Moreover, would using AWS create an accountability gap in such cases?

The question is undoubtedly challenging, so the participants’ answers were equivocal. At the beginning of the interviews, responsibility issues were often described as impersonal or collective, meaning everyone involved should be considered accomplices and held accountable. Although the moderator did ask about individual criminal liability and suggested potentially culpable individuals in a given situation, the respondents did not offer detailed explanations as to whom they would consider “everyone” to be or whom they would consider the actual accomplices to be in the event of an unlawful act.

As the discussion progressed, some participants clarified that the unintended consequences resulting from something like a computer hack would mean that the hacker was culpable. Accountability was associated with the owner of the weapon system, meaning that it would be the state’s responsibility (army or ministry of defence) for a war crime committed by an AWS. It has been argued that the government has a valuable role in AI accountability (Boutin, 2023, p. 134). Liability at the political level and for the defence industry was not explicitly mentioned, although it was argued that a war crime would not be the fault of the developer or the manufacturer but should, first and foremost, fall under the auspices of the armed forces.

In the context of responsibility, military commanders were mentioned (as was the chief of defence) or, more specifically, singled out as the people who give direct orders to subordinates. Towards the end of each group discussion, the consensus was that the soldier, machine, or anyone not in command is just a means of executing an order. The participants’ attitudes reflect that any person in the military hierarchy who gives direct orders to use an autonomous weapon should be held responsible for those actions resulting from that order, as the following examples illustrate.

When it comes to military action, it is always the military leadership, certainly not the programmer, who is responsible. (6RU30MH)

Definitely not the software engineer. Only the military leaders, the officer who, gave the order. (6RU23FS)

Another common concern revealed by the study was the possibility of a vacuum of responsibility with possible war crimes committed by an AWS and the degree of human involvement. According to Article 28 of the ICC Statute, a commander who fails to adequately control their forces (or AWS in our case) or is involved in a situation where they were knowledgeable and did not take all necessary and reasonable measures to prevent a criminal offence is nevertheless responsible. Furthermore, although there is the possibility of an accountability gap materialising if a commander can demonstrate a lack of intent, knowledge, or ability to control the consequences of a particular situation, that very same accountability gap can be closed by pointing out the fact that it is well known that algorithmic targeting is incredibly risky. Then it does not matter if a person neither intended nor anticipated unlawful consequences. When the decision was made to accept the high risk associated with using AWS, the outcome was accepted as well (Leveringhaus, 2016, p. 86).

Moreover, it is simple negligence not to consider that an AWS could behave unpredictably. Although a person might not be able to prevent the consequences once an autonomous AWS has been deployed, there would still be a person who has accepted the risk and, by extension, the responsibility once the decision has been made to deploy the AWS (Leveringhaus, 2016). Because of the inherent and well-known uncertainties when deploying AWS, it must always be carefully considered whether or not the risk will be excessive in relation to the expected military advantage.

4.3. War in the age of weaponised AI

Understandably, it is a challenge to imagine what will happen in case of the number of unmanned units in an armed conflict gradually increase. However, such a fundamental notion should be addressed and created representation in a way that facilitates making the unfamiliar concept familiar. It is accepted that “[...] soldiers in the regular unit have the capacity to act for the right reason and, importantly, the capacity to act for the wrong reason; either that favours moral preference for deploying AWS because they are incapable of acting for the wrong reason” (Young, 2022, p. 892).

The following questions were formulated to examine which options the respondents would choose. The first question queried whether armed forces should employ AWS or troops to defend a country, and secondly, if the respondents were to imagine themselves defending their country, which would they prefer to fight against – enemy troops or AWS?

In the first case, the participants primarily found unmanned systems preferable to troops because they could save the lives of fellow citizens. For instance, a typical response was as follows: “If we are talking about defending ourselves, of course, a better option would be to protect ourselves and save lives with the help of unmanned machines (2ET58FH).” Some respondents also believed it is safer to be on the machines’ side, and they would be less sorry

to lose a machine than a soldier. However, if there were to be a choice between one or the other, some respondents still thought that a combination of soldiers and AWS would be the most reasonable solution for their country's defence.

There were, however, a few participants who were not convinced of AWS supremacy and had doubts about the machines' operational capabilities. One individual expressed this: "The most important factor in defence is the will to protect, which means there has to be someone who wants to protect the people/country (1ET38MH)." Low morale within an army was cited as a strategic challenge because a soldier's patriotism is considered one of the most crucial factors in warfare. In this sense, implementing a 'patriotic code' and increasing autonomous weapons will to defend' would be difficult or impossible. Although unmanned systems have played a role in the current Ukrainian-Russian war, the war has also highlighted that the will to defend the country can be considered the most crucial factor for success on the part of the defenders (Sabbagh et al., 2022, para. 15).

Conversely, and hypothetically speaking, the participants said that they would prefer to fight against enemy soldiers rather than the enemy's robots because human behaviour is more predictable, which is not the case with machines and creates even more uncertainty. One participant (1ET38MH*) said, "If the opponent has a better arsenal and technology we can't even come close to matching, how could we prefer to depend on our machines?" Some respondents were even more frightened by the idea of confronting the enemy's autonomous weaponry.

What happens if the enemy's machines break through our defences? What would they do after that? Would they keep coming for the civilian population? (2ET54FS)

But if you have to choose whom to fight against, then let's say that fighting against machines will frustrate you. The power of machines is so much greater than that of humans. They can be aggressive because their lives are not in danger; they can keep attacking. (3ET25MH)

People on the enemy side could still be merciful under certain conditions, but machines with their algorithms would destroy everyone and everything. (6RU32MS)

A set of questions identical to the present study were also presented to the World Economic Forum (WEF) attendees in Davos in 2016. Moreover, perhaps not surprisingly, the Davos group gave answers similar to those of the Estonian focus group participants. In Davos, the attendees were asked, "If your country was suddenly at war, would you rather be defended by the sons and daughters of your country or an autonomous AI weapons system?" The majority, 55%, responded that they would prefer AI to defend their country (Del Monte, 2018, p. 12). The attendees were then asked: "If your country was suddenly at war, would you rather be invaded by combatants or an autonomous AI weapons system of your enemy?" The majority, 66%, responded with a preference for soldiers (Del Monte, 2018, p. 14), similar to the Estonian focus groups.

The answers to the questions posed at the forum suggest that respondents did not want to put their own people in harm's way and would instead accept using AI-enabled machines.

However, the preferences would be reversed if their own country were invaded. As a result, the preference for autonomous weapons on one side and not on the opponent's side presents yet another ethical dilemma and highlights how paradoxical these preferences can be. It would be naive to assume that the defenders should be allowed to have AWS in their arsenal while the enemy could only use infantry for offensive operations. To be perfectly honest, and based on worldwide AI development trends, adversaries will also have access to unmanned systems, and the same kind of AWS would also likely be used against the defending side.

4.4. Creating an ethical framework for the development and use of AWS

Generally speaking, most ordinary people are not familiar with the nuances of warfare or how to frame such a disruptive technology within their concept of war. For this reason, the ethical discourse was used to facilitate discussions about the idea of weaponised AI in military arsenals, whether it would be acceptable to use such systems in armed conflict, or whether solid moral grounds exist for banning AWS. Morality is considered a critical issue in these debates, mainly because of hesitation that could AWS' demonstrate the capacity to follow ethical principles in warfare (Zajac, 2023, p. 12). Moreover, Purves argues that "[...] we are uncomfortable with AWS making decisions so easily; in the same way, we are uncomfortable with deploying the psychopathic soldier, even supposing he performs all the right actions" (Purves et al., 2015, p. 33).

Participants were asked whether they perceived the extensive development of AWS as either right or wrong and whether they felt that the AWS concept constituted an ethical problem. The results were somewhat surprising because most participants did not give a simple yes or no answer on this issue. Instead, a debate would typically begin with some contingent argumentation about the ethics of autonomous systems in general. It was pointed out that ethics depends very much on circumstances and reliable information but mainly on the purpose of usage because machines cannot simply be categorised as ethical or unethical.

Whether the manufacture of unmanned vehicles is ethical or not depends on the situation. If it's just a machine that does not make any real decisions when a button is pressed, then it's ethical. But if they start building some killing machines that blast away at 360 degrees like some gypsy rifles, then I don't think it's ethical. (3ET29FH)

I think technological development is ethical, but how it is used may not be. (6RU23FS)

However, the observation of (5RU45MH) succinctly encapsulated the general attitude and the slippery nature of AI ethics: "What is good for us is good; anything against us is unethical and wrong." Many other responses indicate that the participants would accept a machine making life-or-death decisions if the decision were morally justified. 3ET28FH: "But if a person is dying, and the robot has a life-saving injection, then maybe it could be given the right to decide whether or not to give the injection." However, there was no consensus in any of the groups about what people deemed ethical and how the machines would be able to replicate human moral judgment. Several participants believed autonomous systems could be used where emotions would prove a liability. For instance, one stated:

They [robots] don't have any emotions, and some tasks require being emotionless and precise. If a person gets emotional, such as in a war situation, then their hand may shake, or something else can affect them. A person can make a mistake. A robot doesn't make mistakes. (5RU45MH)

Many participants were concerned that the human dimension would disappear with autonomous machines because AI encourages people to abandon the human modes of thinking and act more like robots. The emphasis on humanity did help to highlight the irrationality of thinking about machines in ethical terms and the importance of treating the adversary as a human being. In addition, there were also questions about how humans would behave if lethal decisions were given over to machines. One participant (4ET49MS) said, "Would a modern person still have enough inner strength to go and kill another person with a weapon? Unmanned ground vehicles would make warfare too comfortable for at least one side."

Ultimately it was evident from the study that ethical values mattered very much for participants' and any development of unmanned weaponry must be both morally justified and ethically sound. However, based on the outcomes of the focus groups, the respondents indicated that the development of military-oriented autonomous systems is not inherently morally wrong per se but does depend highly on the purpose of its use.

4.5. Further development of AWS – whether to cease or continue?

It has been a common consensus that interest in AI-based autonomy in the military domain is a cause of significant concerns that require more concrete global regulation (Bode et al., 2023, p. 5). As indicated earlier, a consensus on what constitutes AWS is one key challenge as dominantly expressed "[...] with such a vague and all-encompassing definition of autonomy in weapons, effective legal regulation is ever more complicated, ensuring that national advances in the development of LAWS are not impeded" (Bächle et al., 2022, p. 14).

There was a degree of uncertainty concerning the final question of the study, whether to ban autonomous systems or allow their development to proceed with strict regulations. Participants stated that autonomy could be tolerated when human lives are not directly impacted or put at risk by machines or weapon systems. The study shows that highly educated and rather middle-aged participants preferred consensus as a means of regulation and development. Among female respondents, support for developing weapons systems was also higher than prohibition. Many of the participants predicted that the continued development and research of AWS would be beneficial for both civil and military purposes.

The military equipment that is being developed now will later be used in the civilian domain, and in fact, it has always helped to move our lives forward. I don't see a reason why that process should be stopped now. (1ET42MH)

The arms race has always been the basis for technological progress. The civil sector uses everything designed for space or military purposes sooner or later. (2ET50MH)

Therefore, it is broadly accepted that AI-driven weaponry is not only a military concern, "[...] having a clear picture of future battlefields is fundamental towards understanding

the consequences of using certain kinds of weapons and will improve compliance with international law” (Toscano, 2022, p. 92). Overall, banning AWS was not favoured, as this was generally considered unlikely to happen. Some Russian-speaking respondents, however, were categorically opposed to developing autonomous weapons. The main argument against using weaponised systems in all groups was related to the extreme threat to human lives and the uncertainty of how the development might move forward, with several respondents expressing doubts that agreements and regulations would somehow reduce this risk.

It is easier to kill a person if you are not on the battlefield. The more technologically developed the machine is, the faster it can destroy more people. (3ET29MS)

If the machine already has the opportunity to develop itself, it does not have ethical limits; it has no feelings and might take on the most negative attitude towards the rest of the world. (2ET59MH)

In general, it can be said that a sense of fatalism and inevitability prevailed with the AWS development for military purposes. For this reason, most participants agreed that putting measures and standards into force to monitor weaponised AI research and development should be at least the minimum goal. It was clarified that the process should be treated with caution and that governments should agree on regulations governing the uses of AWS and how to proceed with the concept.

5. Conclusion

The findings indicate that reactions to the development of AWS are varied, and there is still considerable disagreement about what constitutes AWS. The participants’ causal thinking and reasoning regarding AWS were intertwined with media coverage and prior knowledge of domestic AWS development, but the interaction within the focus groups did help to foster discussion and explore the issue more in-depth. Issues related to calibrated trust in AWS and how ethical values are reflected in machine operations were a central topic of discussion.

In broad strokes, participants seemed to believe that AI-embedded machines could accelerate alternative decision-making processes, but decisions in delicate matters should not be delegated to a machine. In terms of criminal liability, it was acknowledged that the subject is vague, but the responsibility gap should not be allowed to occur. It is unimaginable that no one could be held responsible for crimes committed by an AWS. The participants’ attitudes reflect that any person in a military hierarchy who gives direct orders for using AWS should be held accountable for unlawful killings resulting from that order. The sophisticated issue of machines’ “desire” to defend a country was also raised. Even with extreme autonomy, AWS was accepted as an inevitable and effective weapon, but it was generally agreed that coding the machine to act patriotically would not be possible.

The ethical considerations brought up by the study participants reveal that in matters related to the development of military-oriented autonomous systems, there is no right or wrong per se, and a great deal depends on the purpose of use. Ethical values were considered more critical in relation to weaponised AI than other emerging technologies in general. Although the concept of AWS is considered unavoidable progress, the process must be monitored with extreme attention and subject to enforceable measures.

As for the study's limitations, it is acknowledged that sampling is not representative of Estonians in general and does not reflect the views of Europeans more generally. However, the results reflect people's attitudes in the country where the leading European autonomous systems manufacturer is located. To recognise people's opinions more broadly, collecting survey data from multiple countries is advisable to ensure heterogeneity and cover a spectrum of beliefs relating to algorithmic warfare. As has been said, the risk of failing to maintain the moral center of gravity in AI weaponisation can become a reality if people are not allowed to have their voices heard and public opinion is not welcome.

References

- Asaro, P. (2012). On banning autonomous weapon systems: Human rights, automation, and the dehumanisation of lethal decision-making. *International Review of the Red Cross*, 94(886), 687–709. <https://doi.org/10.1017/S1816383112000768>
- Bächle, T. C., & Bareis, J. (2022). "Autonomous weapons" as a geopolitical signifier in a national power play: Analysing AI imaginaries in Chinese and US military policies. *European Journal of Futures Research*, 10(1), 20. <https://doi.org/10.1186/s40309-022-00202-w>
- Bode, I., Huelss, H., Nadibaidze, A., Qiao-Franco, G., & Watts, T. F. A. (2023). Prospects for the global governance of autonomous weapons: Comparing Chinese, Russian, and US practices. *Ethics and Information Technology*, 25(1), 5. <https://doi.org/10.1007/s10676-023-09678-x>
- Boutin, B. (2023). State responsibility in relation to military applications of artificial intelligence. *Leiden Journal of International Law*, 36(1), 133–150. <https://doi.org/10.1017/S0922156522000607>
- Boylan. (2015). Public Opinion: A Center of Gravity Leaders Forget | University of Phoenix Research Hub. <https://research.phoenix.edu/sboylan/publication/public-opinion-center-gravity-leaders-forget>
- Brondi, S., Pivetti, M., Di Battista, S., & Sarrica, M. (2021). What do we expect from robots? Social representations, attitudes and evaluations of robots in daily life. *Technology in Society*, 66, 101663. <https://doi.org/10.1016/j.techsoc.2021.101663>
- Campelo, A. M., & Katz, L. (2020). Older Adults' Perceptions of the Usefulness of Technologies for Engaging in Physical Activity: Using Focus Groups to Explore Physical Literacy. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 17(4), Article 4. <https://doi.org/10.3390/ijerph17041144>
- Davis, R., Shrobe, H., & Szolovits, P. (1993). What Is a Knowledge Representation? *AI Magazine*, 14(1), Article 1. <https://doi.org/10.1609/aimag.v14i1.1029>
- Del Monte, L. A. (2018). *Genius Weapons: Artificial Intelligence, Autonomous Weaponry, and the Future of Warfare* (Illustrated edition). Prometheus.
- Directive 3000.09, Autonomy in Weapon Systems. (2023). *DoD Directive 3000.09, Autonomy In Weapon Systems*. U.S. Department of Defense. <https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/3278076/dod-announces-update-to-dod-directive-300009->

- autonomy-in-weapon-systems/https%3A%2F%2Fwww.defense.gov%2FNews%2FReleases%2FRelease%2FArticle%2F3278076%2Fdod-announces-update-to-dod-directive-300009-autonomy-in-weapon-systems%2F
- Farr, R. (1993). *Common sense, science and social representations*. <https://doi.org/10.1088/0963-6625/2/3/001>
- ICRC. (2018). *Ethics and autonomous weapon systems: An ethical basis for human control?* <https://www.icrc.org/en/document/ethics-and-autonomous-weapon-systems-ethical-basis-human-control>
- Kiener, M. (2022). Can we Bridge AI's responsibility gap at Will? *Ethical Theory and Moral Practice*, 25(4), 575–593. <https://doi.org/10.1007/s10677-022-10313-9>
- Krueger, A. E., Pollmann, K., Fronemann, N., & Foucault, B. (2020). Guided User Research Methods for Experience Design—A New Approach to Focus Groups and Cultural Probes. *Multimodal Technologies and Interaction*, 4(3), Article 3. <https://doi.org/10.3390/mti4030043>
- Leveringhaus, A. (2016). *Ethics and Autonomous Weapons*. Palgrave Macmillan UK. <https://doi.org/10.1057/978-1-137-52361-7>
- Lin, J., Panganiban, A. R., Matthews, G., Gibbins, K., Ankeney, E., See, C., Bailey, R., & Long, M. (2022). Trust in the Danger Zone: Individual Differences in Confidence in Robot Threat Assessments. *Frontiers in Psychology*, 13. <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fpsyg.2022.601523>
- Meerveld, H. W., Lindelauf, R. H. A., Postma, E. O., & Postma, M. (2023). The irresponsibility of not using AI in the military. *Ethics and Information Technology*, 25(1), 14. <https://doi.org/10.1007/s10676-023-09683-0>
- Morgan, D. (1996). Focus Groups. *Annual Review of Sociology*, 22, 129–152. <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.22.1.129>
- Moscovici, S. (1988). Notes towards a description of Social Representations. *European Journal of Social Psychology*, 18(3), 211–250. <https://doi.org/10.1002/ejsp.2420180303>
- Moscovici, S. (2000). *Social Representations. Explorations in Social Psychology*.
- Parent, M., Gallupe, R. B., Salisbury, Wm. D., & Handelman, J. M. (2000). Knowledge creation in focus groups: Can group technologies help? *Information & Management*, 38(1), 47–58. [https://doi.org/10.1016/S0378-7206\(00\)00053-7](https://doi.org/10.1016/S0378-7206(00)00053-7)
- Pekarev, J. (2021). *Working Towards Ethical Autonomous Weapon Systems: A Compendium of Arguments* [Estonian Journal of Military Studies]. https://www.kvak.ee/files/2022/02/ST_18_veebifail.pdf
- Press, D. G., Sagan, S. D., & Valentino, B. A. (2013). Atomic Aversion: Experimental Evidence on Taboos, Traditions, and the Non-Use of Nuclear Weapons. *American Political Science Review*, 107(1), 188–206. <https://doi.org/10.1017/S0003055412000597>
- Purves, D., Jenkins, R., & Strawser, B. J. (2015). Autonomous Machines, Moral Judgment, and Acting for the Right Reasons. *Ethical Theory and Moral Practice*, 18(4), 851–872. <https://doi.org/10.1007/s10677-015-9563-y>

- Sabbagh, D., Defence, D. S., & editor, security. (2022). 'War-enabling, not war-winning': How are drones affecting the Ukraine war? *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/world/2022/may/15/war-enabling-not-war-winning-how-are-drones-affecting-the-ukraine-war>
- Santoni de Sio, F., & van den Hoven, J. (2018). Meaningful Human Control over Autonomous Systems: A Philosophical Account. *Frontiers in Robotics and AI*, 5. <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/frobt.2018.00015>
- SIPRI. (2021). *Autonomous Weapon Systems and International Humanitarian Law: Identifying Limits and the Required Type and Degree of Human–Machine Interaction*. SIPRI. <https://www.sipri.org/publications/2021/other-publications/autonomous-weapon-systems-and-international-humanitarian-law-identifying-limits-and-required-type>
- Sparrow, R. (2016). Robots and Respect: Assessing the Case Against Autonomous Weapon Systems. *Ethics and International Affairs*, 30(1), 93–116. <https://doi.org/10.1017/s0892679415000647>
- Taddeo, M., & Blanchard, A. (2022). A Comparative Analysis of the Definitions of Autonomous Weapons Systems. *Science and Engineering Ethics*, 28(5), 37. <https://doi.org/10.1007/s11948-022-00392-3>
- Toscano, B. M. (2022). *Autonomous Weapons and International Responsibility* (pp. 91–123). Brill Nijhoff. https://doi.org/10.1163/9789004468863_006
- Vaportzis, E., Giatsi Clausen, M., & Gow, A. J. (2017). Older Adults Perceptions of Technology and Barriers to Interacting with Tablet Computers: A Focus Group Study. *Frontiers in Psychology*, 8, 1687. <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2017.01687>
- Wood, N. G. (2023). Autonomous weapon systems and responsibility gaps: A taxonomy. *Ethics and Information Technology*, 25(1), 16. <https://doi.org/10.1007/s10676-023-09690-1>
- Young, G. (2022). Should Autonomous Weapons Need a Reason to Kill? *Journal of Applied Philosophy*, 39(5), 886–900. Scopus. <https://doi.org/10.1111/japp.12597>
- Zajac, M. (2023). AWS compliance with the ethical principle of proportionality: Three possible solutions. *Ethics and Information Technology*, 25(1), 13. <https://doi.org/10.1007/s10676-023-09689-8>

DILEMAS DE REPRESENTAÇÃO NUM ESTUDO SOBRE SISTEMAS DE ARMAS AUTÓNOMOS. A PERSPETIVA DE UM GRUPO DE DISCUSSÃO¹

DILEMMAS OF REPRESENTATION IN A STUDY OF AUTONOMOUS WEAPON SYSTEMS. A FOCUS GROUP PERSPECTIVE

Janar Pekarev

Major das Forças de Defesa da Estónia
Mestrado em Liderança e Tecnologia Militar pela Academia Militar da Estónia
Licenciatura em Direito pela Universidade de Tartu.
Investigador júnior do Departamento de Investigação Aplicada da Academia Militar da Estónia
Doutorando em Sociologia na Universidade de Tartu.
janar.pekarev@ut.ee

Resumo

As Forças Armadas de vários países têm vindo a investir no desenvolvimento e integração de tecnologia controlada por inteligência artificial (IA) com o objetivo de obter superioridade militar. No entanto, apesar dos benefícios, se o papel essencial da comunicação pública não for reconhecido, corre-se o risco de introduzir desequilíbrios no centro de gravidade moral da instituição militar. É imperativo compreender as opiniões e preocupações dos cidadãos em relação aos sistemas de armamento autónomos (SAA) para que estas possam orientar as decisões políticas relacionadas com a sua implementação. Este artigo relata as conclusões de um estudo que analisou as perceções e atitudes de seis grupos de discussão (n=53) relativamente ao desenvolvimento de SAA. O estudo revelou que os sistemas controlados por IA devem ser considerados instrumentos de tomada de decisão. Porém, as decisões relativas a questões de vida ou morte não devem ser confiadas a uma máquina. A opinião consensual foi a de que qualquer comandante que dê uma ordem direta para utilizar SAA numa missão deve ser responsabilizado pelas mortes ilícitas que daí possam resultar. Ainda mais importante, o sentimento de patriotismo é considerado um dos fatores mais cruciais num conflito armado. No entanto, segundo os participantes, dotar os algoritmos que gerem as armas autónomas de um código patriótico e imbuí-lo de um desejo de defender a pátria é algo difícil de imaginar, uma vez que não é possível programar estas plataformas não tripuladas com algoritmos patrióticos.

Palavras-chave: Sistemas de Armamento Autónomos; Veículos Terrestres Não Tripulados; Leis da Guerra; Ética Militar.

Como citar este artigo: Pekarev, J. (2023). Dilemas de representação num estudo sobre sistemas de armas autónomos. A perspetiva de um grupo de discussão. *Revista de Ciências Militares*, maio, XI(1), 241-262. Retirado de <https://www.ium.pt/publist/1>

¹ Artigo adaptado a partir do relatório da investigação conjunta realizada no âmbito do projeto iMUGS, financiado pelo EDIDP.

Abstract

Armed forces are developing and integrating technology driven by artificial intelligence (AI) to gain military superiority, yet such promises risk failing to recognise the intrinsic role of public communication risks unbalancing the moral center of gravity in the military domain. Understanding the opinions and concerns of the general public towards autonomous weapon systems (AWS) is relevant for guiding public policy decisions related to their implementation. This paper reports the findings of six focus groups (n=53), which were used to gauge the perceptions and attitudes towards the development of AWS. The study findings indicate that AI-embedded systems should be perceived as decision-making instruments, although with the caveat that any decisions pertaining to life and death matters should not be delegated to a machine. Among the participants, there was also a consensus that any commander giving a direct order to use AWS to carry out a mission should be held responsible for any unlawful killings that may result from that mission. More significantly, a soldier's patriotism was considered one of the most crucial factors in warfare; however, implementing a patriotic code and increasing autonomous weapons' algorithmic will to defend would be, according to the participants, difficult to imagine that unmanned platforms can hardly ever be equipped with patriotic algorithms.

Keywords: *Autonomous weapon systems; Unmanned ground vehicles; Laws of war; Military ethics.*

1. Introdução

A integração de sistemas de IA no domínio militar já é debatida no meio acadêmico há algum tempo (Asaro, 2012, pp. 687-709; Santoni de Sio & vanden Hoven, 2018, pp. 1-14; Sparrow, 2016, pp. 93-116). Os riscos e oportunidades associados à implementação de IA em sistemas de armamento têm sido amplamente discutidos pelos vários intervenientes, relativamente a aspetos como a transparência, fiabilidade, previsibilidade, responsabilidade e parcialidade. Alguns autores advertem que “[...] ignorar o facto de que a IA pode mitigar as limitações do desempenho cognitivo humano em operações militares, com os riscos acrescidos que isso acarreta para militares e civis, seria irresponsável e pouco ético” (Meerveld et al., 2023). Contudo, apesar de não haver consenso entre a comunidade científica e os Estados sobre o que constitui um SAA (Sistema de Armamento Autónomo), a terminologia é reconhecida por todos os intervenientes (Wood, 2023, p. 16). O presente estudo baseia-se na abordagem do Departamento de Defesa dos EUA, que define SAA como sistemas que, “[...] uma vez ativados, podem selecionar e atingir alvos sem intervenção adicional de um operador” (Directive 3000.09, 2023). Evidentemente, esta definição pode ser questionada. No entanto, essa discussão não se enquadra no âmbito deste artigo. A terminologia escolhida será utilizada como exemplo descritivo primário num estudo que analisará a questão da perspetiva de grupos de discussão.

Não obstante a recente publicação de um conjunto de documentos políticos sobre este tema (ICRC, 2018, pp. 4-12; SIPRI, 2021, pp. 1-54), uma pesquisa realizada em várias bases de

dados científicos não revelou quaisquer estudos que analisem os pensamentos e atitudes do público em geral em relação aos SAA. À medida que os riscos aumentam de forma alarmante, o custo do fracasso tem um impacto cada vez maior na segurança e defesa das pessoas comuns contra a guerra algorítmica. A história mostra nos que, durante períodos de guerra, os decisores políticos dos EUA ficaram obcecados com a opinião pública e tentaram avaliar o impacto das decisões a tomar num dado conflito, em grande parte, com base na reação da opinião pública nacional (Boylan, 2015, p. 96). Uma vez que todos os setores da sociedade devem analisar cuidadosamente o impacto de qualquer desenvolvimento tecnológico disruptivo, é imperativo obter a opinião do público sobre o uso deste tipo de tecnologias no domínio militar. O estudo revelou que, ao não reconhecer o papel da opinião pública e o valor intrínseco de uma comunicação pública eficaz, corre-se um risco significativo de perder o centro de gravidade moral em assuntos de cariz militar (Boylan, 2015, p. 95). Assim, é necessário examinar as atitudes do público relativamente a SAA que possam influenciar a opinião pública. Nesse sentido, este estudo pretende obter novos conhecimentos, promover o debate, servir de apoio à definição de políticas e prever fatores que determinem o desenvolvimento ou a proibição dos SAA.

2. Enquadramento teórico e conceptual

O presente estudo tem como base as teorias da representação social, um conceito que “[...] permite que uma investigação seja suficientemente flexível para se ajustar às diferenças entre os grupos, matrizes culturais e informação que circulam numa dada sociedade” (Moscovici, 1988, p. 236). Segundo Moscovici, “[...] a teoria baseia-se nos conteúdos do pensamento quotidiano e na compreensão de que há um conjunto de ideias que dá coerência às nossas crenças religiosas, ideias políticas e às ligações que criamos tão espontaneamente como respiramos; essencialmente, é uma forma de tornar familiar aquilo que não é familiar” (Moscovici, 2000, p. 36). A teoria apoia-se ainda em dois processos interrelacionados: “[...] a ancoragem, que associa questões novas e não familiares a informação já conhecida, e a objetivação, que transforma abstrações em realidades reificadas que podem ser tratadas como tal” (Brondi et al., 2021, p. 2).

A abordagem teórica da representação social também pode servir como base para analisar as perceções públicas sobre a ciência e a tecnologia, particularmente no caso de questões controversas que tenham o potencial de afetar muitas vidas (Farr, 1993, p. 191). Por exemplo, na longa história de argumentos políticos e sociais a favor e contra a utilização de bombas atómicas, “[...] as atitudes do público sobre a utilização de armas nucleares são em grande parte motivadas por critérios consequencialistas de utilidade militar” (Press et al., 2013, p. 2). Press afirma que, no domínio nuclear, “[...] a lógica das consequências é mais forte do que a lógica da adequação, na medida em que o público parece avaliar as consequências do uso de armas nucleares estritamente em termos da sua eficácia militar imediata” (Press et al., 2013, p. 15).

Neste caso, a abordagem foi aplicada à representação abstrata “armas autónomas” para descrever com exatidão a forma como o público pensa e fala sobre armas controladas por

IA. O questionário aplicado neste estudo adapta as conclusões de vários autores sobre as armas autónomas (Pekarev, 2021, p. 202). Assim, foram identificados cinco temas principais a analisar no estudo. Posteriormente, estes cinco temas orientaram a elaboração das perguntas colocadas aos grupos de discussão, bem como a respetiva análise temática (tomada de decisões, responsabilização, emprego, ética e regulamentação).

3. Metodologia e método

Este estudo procurou explorar, com base na terminologia acima referida, as crenças, os pensamentos e as atitudes em relação às armas autónomas controladas por IA. Os grupos de discussão são um recurso metodológico utilizado frequentemente para a recolha de dados. Os estudos qualitativos em ciências sociais utilizam grupos de discussão “[...] para recolher dados sobre as perceções, opiniões e atitudes de um grupo de participantes relativamente a um tema específico” (Krueger et al., 2020, p. 5). Outra vantagem dos grupos de discussão é o facto de permitirem registar conversas sobre o desenvolvimento de conhecimentos e representações quando algo se torna efetivamente um tópico que gera interesse e comunicação (Davis et al., 1993, p. 27). Além disso, uma vez que a aceitação do público é um fator crítico para o sucesso de qualquer nova tecnologia, os grupos de discussão também permitem obter uma representação das atitudes do público em relação a uma dada tecnologia.

Quando o objetivo é obter novas ideias e perspetivas e compreender os fatores subjacentes a um determinado assunto, um grupo de discussão pode proporcionar um ambiente natural, onde os participantes podem expor as suas ideias e questionarem-se mutuamente sobre um determinado tópico: “[...] este tipo de intercâmbio permite recolher dados valiosos sobre o nível de consenso e diversidade de um grupo” (Morgan, 1996, p. 138). Vários estudos utilizaram grupos de discussão para analisar opiniões, perceções e atitudes em relação a novas tecnologias (Campelo & Katz, 2020, pp. 8-14; Parent et al., 2000, pp. 48-56; Vaportziset et al., 2017, pp. 4-10). O presente artigo sintetiza as respostas às questões Q9-Q12, conforme ilustra o Quadro 1.

Quadro 1 – Lista das questões principais

Q1	* As perguntas Q1 e Q2 serviram como perguntas de introdução Quando pensa no momento atual e na vida com o coronavírus – como conseguiu limitar o isolamento e o contacto próximo? Até que ponto a tecnologia mudou a sua forma de viver e qual foi o impacto dessa mudança para si?
Q2	Em seguida, gostaríamos de falar sobre a utilização da tecnologia nas nossas vidas, por exemplo, no caso dos carros autónomos, dos robôs de entrega de encomendas, etc. Qual é a sua opinião sobre estes exemplos? Qual é a sua opinião sobre a segurança deste tipo de carros? Como se sentiria se fosse passageiro num carro autónomo? (O grupo de discussão assistiu a um pequeno vídeo de um sistema terrestre não tripulado)
Q3	Quais foram os seus primeiros pensamentos quando assistiu a este vídeo? Diga as primeiras palavras-chave que lhe vierem à cabeça.
Q4	Qual é a sua opinião sobre o facto das forças armadas de vários países estarem atualmente a desenvolver e utilizar veículos não tripulados? Será isso necessário ou desnecessário? Porquê?
Q5	Até que ponto essas máquinas devem ser controladas por pessoas? Por exemplo, o que é que uma máquina deve poder fazer de forma autónoma e o que é que não deve poder fazer?

[Cont.]

Q6	Como foi mostrado no vídeo, atualmente, estas máquinas são controladas por seres humanos. O que diria se funcionassem de forma totalmente autónoma? Quais são os problemas ou vantagens de uma máquina que funcione de forma autónoma?
Q7	Imagine que um veículo terrestre não tripulado está a deslocar-se na sua direção. Até que ponto confia no comportamento desta máquina e até que ponto conseguiria prever as suas ações?
Q8	Como é que define inteligência artificial? O que é que o conceito significa para si? O desenvolvimento da inteligência artificial já foi comparado à educação de uma criança ou ao comportamento animal. Qual é a sua opinião? Considera que esta comparação com a IA é adequada?
Q9	Na sua opinião, qual é a diferença entre as decisões tomadas por pessoas e por máquinas? Em que situações confiaria mais na máquina e em que situações confiaria nas decisões humanas? E se uma máquina pudesse tomar decisões de vida ou de morte? A quem deverão ser imputadas as consequências das decisões tomadas por uma máquina autónoma?
Q10	Numa situação de guerra: 1) Preferia que o seu país fosse defendido por soldados ou por veículos terrestres não tripulados? 2) Preferia ter soldados ou veículos terrestres não tripulados no lado inimigo?
Q11	Considera que o desenvolvimento de veículos terrestres não tripulados armados, como o veículo neste vídeo, está certo ou errado? É ético ou antiético?
Q12	Vários países defendem que o desenvolvimento de veículos terrestres não tripulados deve ser proibido, enquanto outros consideram que deve continuar. Qual é a sua opinião?

3.1 Amostra e participantes

Uma empresa de pesquisa de mercado (Market Research AS) entrevistou os participantes e providenciou as transcrições das entrevistas (a metodologia seguida no processo de seleção é descrita no relatório da investigação, que será disponibilizado a pedido). O estudo foi aceite pela comissão de ética da Universidade de Tartu. Quatro dos seis grupos de discussão eram compostos por falantes da língua estónia e dois, por falantes da língua russa. Cada grupo era composto por 8-9 participantes (53 pessoas no total, 25 do sexo feminino e 28 do sexo masculino). No total, 33 inquiridos tinham formação superior e 20 tinham formação secundária, como ilustra o Quadro 2.

Quadro 2 – Características dos grupos de discussão

GF	Dimensão	Faixa etária	Língua	Nível de escolaridade	Ensino superior	Ensino secundário	Ensino básico	F	M
1	9	31-49	EE	Ensino superior	9			4	5
2	9	50-60	EE	Vários	6	3		4	5
3	9	20-30	EE	Vários	7	2		5	4
4	8	31-49	EE	Ensino secundário		8		4	4
5	9	45-65	RU	Vários	8		1	4	5
6	9	25-35	RU	Vários	3	6		4	5
Total	53				33	19	1	25	28

3.2 Procedimento e formato da entrevista

O estudo foi realizado na primavera de 2021, através da aplicação Zoom, devido às contingências impostas pela COVID-19. As sessões duraram cerca de duas horas e consistiram em 12 perguntas e afirmações concebidas para eliciar associações livres, que serviram de base à discussão de um tópico específico. Depois de responderem às perguntas preliminares, os participantes assistiram a um pequeno vídeo de um VTNT (Veículo Terrestre Não Tripulado) de combate desenvolvido pela Milrem Robotics a atingir um alvo durante uma operação na floresta. Foi pedido aos participantes que descrevessem os seus pensamentos iniciais e partilhassem as suas opiniões sobre o que estava a acontecer no vídeo. Foi-lhes ainda pedido que respondessem às perguntas principais.

3.3. Análise dos dados

Foi efetuada uma análise teórica temática com base nos cinco temas propostos, que permitiu analisar as ideias e perspetivas dos participantes. A análise serviu para determinar as atitudes dos participantes e as representações subjacentes. Foi seguida uma abordagem dedutiva para identificar temas específicos nas transcrições que pudessem ser aplicados à totalidade do corpus. As diferenças sociodemográficas entre os grupos não foram incluídas no estudo porque as respostas eram, na sua maioria, homogêneas, à exceção de alguns participantes de língua russa, cujas respostas foram tendencialmente mais conservadoras, e que, no geral, se opunham categoricamente ao desenvolvimento de armas autónomas. O quadro 3 apresenta uma síntese das respostas típicas.

Quadro 3 – Características dos grupos de discussão

Q9	<p>1.1 Confiança nas decisões humanas Uma máquina pode não ter emoções e manter-se calma em algumas situações, mas preferia que decisões difíceis fossem tomadas por pessoas. Sei que uma pessoa comete erros, mas também assume a responsabilidade. Somos iguais e somos ambos humanos, mas uma máquina não. Não confiaria num robô para decidir se o aparelho de respiração artificial de alguém deve ser desligado, para julgar a vida e a morte de um paciente. Tudo o resto pode ser permitido, com algumas ressalvas. Não confiaria em máquinas para resolver questões éticas. Não penso que se deva confiar em robôs para fazer trabalho social ou dar apoio psicológico. Isso é algo que tem de ser feito por uma pessoa.</p> <p>1.2 Confiança nas decisões da máquina Confiaria num robô autónomo no caso de eletrodomésticos. Em estudos geológicos, confiaria em robôs para trabalharem em poços de minas. Teoricamente, um carro autónomo tende a reagir mais depressa do que uma pessoa e tem maior capacidade de prever e evitar os perigos. Em informática, se for necessário fazer cálculos, é a uma máquina que confiamos a tarefa. Uma pessoa pode sempre cometer erros. As decisões baseadas em estatísticas tomadas por máquinas são melhores do que as tomadas por pessoas. O ser humano não consegue processar tanta informação estatística como uma máquina.</p>
----	---

[Cont.]

	2. Responsabilidade (número de associações)														
	Comandante	Chefe da Defesa	Responsabilidade do Estado	Operador	Engenheiro de software	Chefe de Estado									
	9	7	5	3	3	2									
	<p>A responsabilidade recai sobre o superior que deu a ordem, independentemente de esta ser dirigida a uma máquina ou a um soldado. O soldado / máquina é apenas o instrumento que a executa.</p> <p>Não recai sobre o engenheiro de software. A responsabilidade é do superior hierárquico ou oficial que deu a ordem.</p> <p>Penso que só os militares podem ser responsáveis por estes sistemas.</p>														
Q10	Preferência por soldado vs máquina (número de associações)														
		Soldados	Máquinas	Ambos	N/A										
	1. Prefere ser defendido por	9	22	3	19										
	2. Prefere ser atacado por	17	16	-	20										
	<p>1. Prefere ser defendido por máquinas ou soldados</p> <p>Se essa tarefa puder ser desempenhada tanto por uma pessoa como por uma máquina, deve ser dada preferência à máquina.</p> <p>Escolheríamos as máquinas. Quanto menos baixas, melhor.</p> <p>Quero que a minha defesa seja assegurada por pessoas, pois quero saber quem é responsável pela minha vida. Quando uma máquina faz algo terrível, não sei quem é responsável.</p> <p>Também prefiro que as pessoas me defendam porque o comportamento humano é mais previsível do que o das máquinas.</p> <p>Confio mais numa pessoa do que numa máquina. Pelo menos, com base naquilo que sabemos atualmente.</p> <p>2. Prefere ser atacado por máquinas ou soldados</p> <p>Penso que por uma combinação de ambos, pois apesar de ser benéfico ter máquinas nas fronteiras, seria mais seguro se fossem acompanhadas da presença de pessoas reais.</p> <p>Preferia ver pessoas de ambos os lados. Isso iria dar-nos uma perspetiva objetiva; mostrar-nos a verdadeira dimensão das perdas, o que talvez fizesse com que a guerra terminasse mais rapidamente.</p> <p>É preferível que as pessoas lutem umas contra as outras, não usar soldados para combater a tecnologia. Tem de haver igualdade.</p> <p>Se o inimigo tem um arsenal melhor, uma tecnologia que nem sequer conseguimos enfrentar, como é que podemos preferir as máquinas? Só podemos preferir as máquinas se soubermos exatamente que máquinas o inimigo tem.</p>														
Q11	<table border="1"> <tr> <td></td> <td>Certo, ético</td> <td>Errado, antiético</td> <td>Ambos</td> <td>N/A</td> </tr> <tr> <td>Desenvolvimento de SAA</td> <td>7</td> <td>7</td> <td>13</td> <td>26</td> </tr> </table> <p>1. Ético</p> <p>Desenvolver esta tecnologia é ético porque as máquinas são utilizadas em situações e locais perigosos ou desconfortáveis para as pessoas.</p> <p>Grande parte das tecnologias produzidas para a guerra são mais tarde utilizadas no domínio civil. Nesse sentido, sou otimista. As tecnologias que estão atualmente a ser desenvolvidas de forma entusiástica vão continuar a ser utilizadas no futuro.</p> <p>2. Antiético</p> <p>Não sei explicar porquê, mas penso que a dimensão humana está a desaparecer e não me parece que isso esteja certo.</p>						Certo, ético	Errado, antiético	Ambos	N/A	Desenvolvimento de SAA	7	7	13	26
	Certo, ético	Errado, antiético	Ambos	N/A											
Desenvolvimento de SAA	7	7	13	26											

[Cont.]

	<p>3. Ambos Depende da situação específica e de se consideramos que o desenvolvimento de veículos não tripulados é ético. Se uma máquina não tomar decisões reais, então é ético. Mas se construírem máquinas letais, não me parece que seja ético.</p> <p>4. N/A Não consigo responder, é uma questão complicada. Depende de muitas circunstâncias; é difícil tomar uma posição sobre o assunto. Diria que não há uma resposta certa ou errada. Também não consigo dizer se é ético ou não. Guerra é guerra.</p>								
Q12	<table border="1" data-bbox="269 471 1172 542"> <thead> <tr> <th></th> <th>Proibição</th> <th>Desenvolvimento</th> <th>N/A</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>O desenvolvimento de SAA deve ser proibido?</td> <td>7</td> <td>13</td> <td>26</td> </tr> </tbody> </table> <p>1. Proibição Quando está em causa a vida das pessoas, não devem agir de forma autónoma. É preferível que essas armas letais deixem de existir. Porque é que temos de produzir armas primeiro e só depois usá-las como eletrodomésticos? Porque não produzimos diretamente para a sociedade civil e desenvolvemos aquilo de que as pessoas precisam? Não tem de ser através da guerra, através do desenvolvimento de equipamento militar. A autonomia pode ser integrada em áreas em que não haja vidas humanas que dependam das máquinas.</p> <p>2. Desenvolvimento Tudo o que está a ser desenvolvido para aplicações militares será mais tarde utilizado no domínio civil. Somos obrigados a desenvolver estes produtos. É necessário chegar a um acordo sobre como devem ser utilizados. Esta corrida ao armamento é como uma espiral de desenvolvimento; se possível, façam acordos. A corrida ao armamento não é benéfica, mas não é sensato desistir dela.</p> <p>3. N/A Tentei formular o meu ponto de vista, mas não tinha nenhuma ideia relevante sobre o assunto, nenhuma opinião. Recomendo que se recorra a especialistas e não ao público em geral. A sua influência é geralmente reduzida. Além desta tecnologia, devemos desenvolver as pessoas, desenvolver uma forma de pensar totalmente diferente.</p>		Proibição	Desenvolvimento	N/A	O desenvolvimento de SAA deve ser proibido?	7	13	26
	Proibição	Desenvolvimento	N/A						
O desenvolvimento de SAA deve ser proibido?	7	13	26						

As citações das opiniões e crenças dos participantes foram codificadas conforme os seguintes exemplos: 1ET36FH e 6RU35MS. O código começa pelo número do grupo de discussão (1-6), seguido de uma abreviatura que indica a língua falada por cada participante (ET-estónio, RU-russo) e ainda de uma notação que indica a idade, o sexo (F-feminino, M-masculino) e o nível de escolaridade (H-higher [superior], S-secondary [secundário]). Foi adicionado um asterisco (*; **) nos casos em que o código dos dados demográficos é idêntico (nos grupos de discussão 1 e 2), conforme assinalado no Quadro 4.

Quadro 4 – Participantes dos grupos de discussão 1-6

GF	Língua	Idade	Sexo:	Nível de escolaridade	Código
1	ET	36	Feminino	Ensino superior	1ET36FH
		45			1ET45FH
		32			1ET32FH
		40			1ET40FH
		42	Masculino		1ET42MH
		38			1ET38MH
		38			1ET38MH*
		42			1ET42MH
		38			1ET38MH**
2	ET	53	Feminino	Ensino superior	2ET53FH
		59			2ET59FH
		58			2ET58FH
		54	Masculino	Ensino secundário	2ET54FS
		51			2ET51MS*
		59		Ensino superior	2ET59MH
		51	Masculino	Ensino secundário	2ET51MS
		59			2ET59MH
		50		Ensino superior	2ET50MH
3	ET	27	Feminino	Ensino superior	3ET27FH
		23			3ET23FH
		29			3ET29FH
		28			3ET28FH
		25	Masculino	Ensino secundário	3ET25FS
		24			Ensino superior
		29		Ensino secundário	3ET29MS
		27		Ensino superior	3ET27MH
		25			3ET25MH
4	ET	39	Feminino	Ensino secundário	4ET39FS
		38			4ET38FS
		32			4ET32FS
		31			4ET31FS
		49	Masculino		4ET49MS
		40			4ET40MS
		37			4ET37MS
		32			4ET32MS

[Cont.]

5	RU	48	Feminino	Ensino superior	5RU48FH	
		56			5RU56FH	
		51			5RU51FH	
		54			5RU54FH	
		58	Masculino		5RU58MH	
		52			5RU52MH	
		48			Ensino secundário	5RU48MS
		46			Ensino superior	5RU46MH
45		5RU45MH				
6		RU	23	Feminino	Ensino secundário	6RU23FS
			29			6RU29FS
			29		Ensino superior	6RU29FH
			30			6RU30FH
			35	Masculino	Ensino secundário	6RU35MH
	33		6RU33MH			
	31		6RU31MS			
	30		Ensino superior		6RU30MH	
32	Ensino secundário		6RU32MS			

4. Resultados e discussão

A maioria dos participantes considera que o desenvolvimento dos SAA é inevitável. No entanto, apesar de ser consensual que este desenvolvimento levará a novas oportunidades no setor civil, algumas preocupações relevantes persistiram, particularmente em relação à sua implementação pelas Forças Armadas. A aceitação destas tecnologias disruptivas foi motivo de preocupação para alguns participantes, pois não é certo como poderá ser garantida a transparência no desenvolvimento destes sistemas. Foram ainda referidas preocupações relacionadas com a aplicação da lei e o controlo do uso de armas autónomas. Foi ainda sublinhado que as tecnologias devem ser desenvolvidas apenas para benefício dos seres humanos e da paz.

4.1. Tomada de decisões: humano vs máquina e responsabilidade jurídica

Um estudo concluiu que “[...] a confiança num robô inteligente que realiza operações de segurança é, naturalmente, influenciada pelo comportamento do robô” (Lin et al., 2022, p. 19). Outro estudo demonstrou que “[...] [definir] as decisões e ações que devem ou não ser delegadas em sistemas de IA com capacidades militares é extremamente problemático” (Taddeo et al., 2022, p. 37).

Várias das questões levantadas neste estudo referem se ao nível de confiança em relação à capacidade de tomada de decisão por seres humanos vs máquinas e à responsabilização no caso de um crime de guerra ser cometido por, ou em resultado da utilização de um SAA. A discussão

sobre a autonomia das máquinas abordou a qualidade das decisões tomadas, a preferência por decisões tomadas por seres humanos ou máquinas e as razões para essa preferência. De forma geral, foi considerado que a tomada de decisões por máquinas seria extremamente problemática, pois até mesmo os seres humanos têm dificuldade em tomar decisões difíceis com informação limitada. Foi apontado como exemplo o facto de os seres humanos terem a capacidade de tomar decisões mais refinadas em termos de consciência situacional.

Numa experiência de pensamento, é necessário decidir que vida deve ser salva, a de uma criança pequena ou a de uma pessoa idosa. No entanto, a criança tem uma doença incurável e não tem muito tempo de vida, enquanto a pessoa idosa ganhou um prémio Nobel, é avô e ainda tem 25 anos de vida à sua frente. Assim, é preciso decidir em que fatores a decisão se vai basear. Decidir quem vive e quem morre não é como ter dois automóveis do mesmo tipo e escolher qual se vai comprar com base na cor. Quando falamos de seres humanos, há mais aspetos a considerar. Será uma máquina capaz de avaliar estes fatores? (1ET36FH)

Naturalmente, no exemplo acima, a maioria das pessoas escolheria salvar a criança, mas também é provável que a maioria mudasse de ideias se tivesse acesso a toda a informação disponível. Por outro lado, é pouco provável que uma máquina possa ter a capacidade e o discernimento para ter em conta essas subtilidades, como tal, em última análise, qualquer decisão tomada por um algoritmo seria questionável. Além disso, não se sabe se estas máquinas teriam acesso permanente a dados confidenciais (neste caso, registos médicos). É provável que seres humanos e máquinas tomem decisões a partir de perspetivas diferentes (por exemplo, valores morais vs cálculos computacionais).

Foi ainda mencionado que a interação entre pessoas e máquinas pode ser problemática. Uma participante argumentou que: “Se há carros autónomos, então todos os carros devem ser autónomos. Não é aceitável que alguns sejam e outros não. É difícil para uma máquina calcular o que um condutor vai fazer (3ET25FS)”. No entanto, alguns inquiridos mais tecnófilos defendem que a IA pode resolver situações complexas, como a famosa experiência de pensamento conhecida como “*Trolley Problem*” ou “dilema do comboio”. Na sua opinião, todas as vidas deveriam ser salvas nessa experiência, não deveria ser necessário escolher ou decidir qual das vidas é mais importante.

No entanto, esta opinião não foi partilhada por todos os participantes. Foi observado que uma máquina tem grande dificuldade em tomar decisões de vida ou morte enquanto controla um veículo. “Penso que, se um veículo autónomo tem a necessidade de tomar uma decisão desse tipo, de decidir que vida salvar, então não está suficientemente desenvolvido para ser autorizado a circular no trânsito (3ET29MS)”.

Alguns participantes deduziram que, no caso dos SAA, a dependência excessiva da IA pode ter consequências terríveis. Consequentemente, vários expressaram preocupações compreensíveis em relação às implicações morais da tomada de decisões por meios artificiais. Um participante observou: “Se a IA for tão avançada que comece a pensar por si própria, então tudo é possível – a mesma máquina pode passar para o lado inimigo e virar a sua arma contra nós (2ET50MH).” De forma geral, a discussão terminava com um sentimento comum

que enfatizava a importância de ter uma bússola moral. Como um participante resumiu: “Noutras circunstâncias, a máquina pode pensar melhor do que quem a controla. Mas o mais importante é o código moral do operador (2ET51MS)”.

No entanto, as entrevistas com os grupos de discussão revelaram que mais da metade dos participantes depositava maior confiança nas decisões tomadas pelos humanos. “Na minha opinião, as máquinas autônomas que têm a capacidade autônoma de decidir terminar a vida de uma pessoa são imorais e ultrapassam os limites da humanidade (3ET24MH).”

No entanto, foi feita uma distinção entre decisões vitais e outras menos importantes. Um terço do grupo mostrou-se a favor de deixar máquinas tomarem decisões se estas forem previsíveis e não colocarem vidas humanas em risco. A seguinte afirmação é um exemplo disto: “Se estamos a falar de cuidados médicos, por exemplo, se o ventilador artificial de uma pessoa deve ser mantido – então, do ponto de vista moral, não devemos permitir que um robô decida. Para tudo o resto, é difícil dizer (5RU45MH)”. Esta distinção foi aceite por vários participantes, com a ressalva de que dariam preferência às decisões das máquinas em contextos de baixo risco, deixando as decisões vitais para os seres humanos.

Numa situação que não seja tão drástica, as máquinas podem tomar decisões mais eficientes do que as pessoas. Nesses casos, confiaria nas máquinas. São mais rápidas, mais precisas e mais eficientes do que as pessoas. No entanto, a situação é muito diferente quando as emoções entram em jogo e quando é necessário tomar uma decisão sobre questões cruciais que envolvam vidas humanas. (1ET36FH)

Tendencialmente, as respostas refletiram o dilema complexo de determinar que decisões são mais confiáveis quando há nuances e zonas cinzentas a ter em conta. A maioria considerou que dependeria da situação e da informação disponível, o que requer uma interpretação altamente dependente do contexto. Assim, podemos concluir que, quando há decisões vitais a tomar que envolvam valores éticos, é mais crítico assegurar a precisão das informações e a sua interpretação correta.

A guerra algorítmica é especialmente preocupante nos conflitos armados, onde a distinção entre alvos militares legítimos e alvos ilegais é pouco clara. Identificar combatentes e civis que participam diretamente nas hostilidades é extremamente desafiante e frequentemente subjetivo, mesmo para um soldado profissional. Relativamente à identificação de alvos legais e combatentes, um participante referiu: “O ideal seria ter uma máquina capaz de distinguir civis de militares. Além disso, deveria ser capaz de identificar os soldados do seu lado e não os matar (4ET32MS). A participante seguinte deu um exemplo semelhante: “Se uma máquina conseguisse distinguir toda a gente corretamente, já não confiaria numa pessoa (4ET32FS).

Ainda assim, a atitude geral dos grupos de discussão é que robôs só devem tomar decisões superficiais ou mundanas e que os seres humanos devem ter a última palavra em questões complexas. Tal como foi referido numa resposta: “As máquinas podem ser usadas como instrumentos ou ferramentas, não como decisores (5RU46MH). Pode-se então concluir que os participantes não confiam nas decisões tomadas por IA quando estão em causa questões éticas.

4.2. Crimes de guerra sem criminosos de guerra?

Ao considerar as decisões complexas e contextuais tomadas por, ou com o apoio de máquinas, e até que ponto se pode confiar no julgamento algorítmico, torna-se claro que a natureza da autonomia nos sistemas de armas coloca preocupações jurídicas relevantes. Igualmente, em situações que envolvam o chamado “nevoeiro de guerra” e a prometedor, ainda que volátil, tecnologia quântica, a autonomia aumenta a falta de transparência em termos de responsabilização, o que levanta a questão de “[...] como determinar a responsabilidade moral pelos danos causados por uma IA tão sofisticada, incontrolável e opaca – por exemplo, quando um sistema de armas autônomo mata um não combatente” (Kiener, 2022, p. 576).

Não há garantias de que os SAA possam cumprir de forma consistente os princípios do DIH (Direito Internacional Humanitário), o que levanta outra questão complexa: quem pode ser responsabilizado por mortes ilícitas ou quaisquer outros danos causados por uma máquina? A utilização de SAA criaria uma lacuna de responsabilização nessas situações?

Evidentemente, esta é uma questão complexa, pelo que as respostas dos participantes foram ambíguas. No início das entrevistas, as questões de responsabilidade foram frequentemente descritas como impessoais ou coletivas, o que significa que todos os intervenientes devem ser considerados cúmplices e responsabilizados. Embora a pessoa encarregue de moderar a discussão tenha questionado o grupo sobre a responsabilidade penal individual e sugerido indivíduos a quem possa ser atribuída a culpa numa determinada situação, os inquiridos não especificaram quem seriam “todos os intervenientes” ou quem considerariam cúmplices no caso de um ato ilícito.

À medida que a discussão avançava, alguns participantes esclareceram que as consequências não intencionais de um ato de pirataria informática, por exemplo, significariam que o hacker seria culpado. A responsabilidade foi atribuída à entidade que controla o sistema de armas, ou seja, no caso de um crime de guerra cometido por um SAA, a responsabilidade seria do Estado (Exército ou Ministério da Defesa). Tem sido afirmado que o governo tem um papel importante na responsabilização da IA (Boutin, 2023, p. 134). A responsabilidade do nível político e da indústria da defesa não foi referida de forma explícita, embora tenha sido argumentado que um crime de guerra não seria culpa de quem concebeu ou produziu o equipamento, mas, acima de tudo, das Forças Armadas.

As chefias militares e o Ministro da Defesa foram apontados como responsáveis, ou, mais especificamente, como as pessoas que dão ordens diretas a subordinados. No final de cada discussão em grupo, o consenso foi que um militar, uma máquina ou qualquer pessoa que não tenha funções de comando é apenas um instrumento que executa uma ordem. As atitudes dos participantes refletem que qualquer indivíduo na hierarquia militar que dê ordens diretas para que seja utilizada uma arma autônoma deve ser responsabilizado pelas ações que resultem dessa ordem, como ilustram os exemplos seguintes.

Quando se trata de uma ação militar, a responsabilidade é sempre da chefia militar e não da pessoa que programou a máquina. (6RU30MH)

Definitivamente, não é da pessoa que criou o software. É exclusivamente da chefia militar, do oficial que deu a ordem. (6RU23FS)

Outra preocupação identificada pelo estudo refere-se à possibilidade de existir uma lacuna de responsabilidade no caso de crimes de guerra cometidos por SAA, bem como ao grau de envolvimento humano. O Artigo 28.º do Estatuto do TPI refere que qualquer comandante que não consiga controlar de forma adequada as suas forças (ou o SAA, neste caso) ou que tenha conhecimento suficiente e não tome todas as medidas necessárias e razoáveis para não incorrer numa infração penal é, ainda assim, responsável. Embora se possa verificar uma lacuna de responsabilidade se esse comandante demonstrar falta de intenção, conhecimento ou capacidade de controlar as consequências de uma situação específica, essa lacuna pode ser colmatada apontando o facto de que é do conhecimento geral que a seleção de alvos por algoritmos é extraordinariamente arriscada. Assim, não é relevante se o indivíduo em questão não pretendia nem previa consequências ilícitas. Quando foi tomada a decisão de aceitar o risco elevado associado à utilização de um SAA, as consequências também foram aceites (Leveringhaus, 2016, p. 86).

Além disso, não considerar sequer que um SAA possa ter um comportamento imprevisível constitui claramente negligência. Uma pessoa pode não conseguir evitar as consequências após um SAA autónomo ter sido ativado, mas há sempre alguém que aceitou o risco e, conseqüentemente, a responsabilidade, uma vez tomada a decisão de utilizar o SAA (Leveringhaus, 2016). Dadas as incertezas inerentes ao emprego de qualquer SAA, deve ser sempre ponderado se o risco será excessivo em relação à vantagem militar desejada.

4.3. A guerra na era das armas controladas por IA

Compreensivelmente, é difícil imaginar o que poderá acontecer se o número de unidades não tripuladas num conflito armado aumentar gradualmente. No entanto, é imperativo que esta questão fundamental seja abordada. Para tal, deverá ser criada uma representação que permita a familiarização com um conceito desconhecido. Uma vez que “[...] os militares nas unidades regulares são capazes de agir pelos motivos certos e, o que é mais importante, de agir pelos motivos errados; esse facto favorece a preferência moral pela implementação de SAA, pois estes são incapazes de agir pela razão errada” (Young, 2022, p. 892).

As perguntas seguintes serviram para aprofundar as escolhas que os inquiridos fariam. A primeira pergunta questionava se as forças armadas de um país deveriam utilizar SAA ou militares para o defender e, se os inquiridos se imaginassem a defender o seu país, preferiam combater soldados inimigos ou SAA?

No primeiro caso, o consenso foi de que os sistemas não tripulados são preferíveis a soldados porque podem salvar a vida de cidadãos. A seguinte citação é um exemplo de uma resposta típica: “Se estamos a falar de nos defendermos, é claro que a melhor opção seria protegemo-nos e salvar vidas com a ajuda de máquinas não tripuladas (2ET58FH).” Alguns inquiridos também consideram que é mais seguro estar do lado das máquinas e que teriam menos pena de perder uma máquina do que um militar. No entanto, se tivessem de escolher, alguns inquiridos continuavam a pensar que uma combinação de militares e SAA seria a solução mais razoável para a defesa do seu país.

No entanto, nem todos os participantes acreditavam na supremacia dos SAA e afirmaram ter dúvidas sobre as capacidades operacionais das máquinas. Um indivíduo afirmou: “O fator mais importante na defesa é a vontade de proteger, o que significa que tem de haver alguém que queira proteger o seu povo / país (1ET38MH).” O baixo moral dentro de um exército foi citado como um desafio estratégico porque o patriotismo de um soldado é considerado um dos fatores mais cruciais na guerra. Nesse sentido, seria difícil ou mesmo impossível implementar um “código patriótico” e fomentar um desejo de defender nas armas autónomas. Embora os sistemas não tripulados tenham desempenhado um papel importante na atual guerra entre a Ucrânia e a Rússia, o conflito veio evidenciar que o desejo de defender o país pode ser considerado o fator mais crucial para o sucesso por parte dos defensores (Sabbagh et al., 2022, parágrafo 15).

Por outro lado, numa situação hipotética, os participantes afirmaram que preferiam lutar contra militares inimigos do que contra os robôs do inimigo porque o comportamento humano é mais previsível do que o das máquinas, o que gera ainda mais incerteza. Um participante (1ET38MH*) referiu: “Se o oponente tem um arsenal melhor e uma tecnologia que não conseguimos sequer igualar, como é que podemos preferir depender das nossas máquinas?” Alguns entrevistados ficaram ainda mais alarmados com a ideia de enfrentar o armamento autónomo do inimigo.

O que acontece se as máquinas do inimigo conseguirem quebrar as nossas defesas? O que fariam a seguir? Continuariam a atacar a população civil? (2ET54FS)

Mas se tivermos de escolher contra quem lutar, digamos que lutar contra máquinas seria no mínimo frustrante. O poder das máquinas é muito maior do que o dos seres humanos. Podem ser agressivas porque as suas vidas não estão em perigo; podem continuar a atacar. (3ET25MH)

As pessoas do lado inimigo podem ser misericordiosas em determinadas circunstâncias, mas as máquinas, com os seus algoritmos, destruiriam tudo e todos. (6RU32MS)

Em 2016, no Fórum Económico Mundial (FEM) em Davos, um conjunto de perguntas idênticas às do presente estudo foi apresentado aos participantes. Talvez não seja surpreendente que as respostas do grupo de Davos tenham sido semelhantes às dos participantes do grupo de discussão da Estónia. Em Davos, foi perguntado aos participantes: “Se o seu país entrasse subitamente em guerra, preferia ser defendido pelos filhos e filhas do seu país ou por um sistema de armas autónomo com IA?” A maioria (55%) respondeu que preferia que a IA defendesse o seu país (Del Monte, 2018, p. 12). A seguinte pergunta foi então colocada aos participantes: “Se o seu país entrasse subitamente em guerra, preferia ser invadido por combatentes ou por um sistema de armas autónomo controlado por IA?” A maioria (66%) respondeu que preferia combatentes humanos (Del Monte, 2018, p. 14), tal como sucedeu com os grupos de discussão da Estónia.

Das respostas às questões colocadas no fórum, conclui-se que os inquiridos não querem colocar o seu próprio povo em perigo e, em vez disso, aceitariam utilizar máquinas com IA. No entanto, prefeririam o oposto caso o seu país fosse invadido. Consequentemente, a preferência por armas autónomas do seu lado e não do lado adversário levanta outro dilema

ético e demonstra como estas preferências podem ser paradoxais. Seria ingênuo pensar que uma força de defesa deveria poder ter SAA no seu arsenal, enquanto o inimigo só poderia usar infantaria em operações ofensivas. Claramente, de acordo com as tendências globais no desenvolvimento da IA, o adversário também terá acesso a sistemas não tripulados, e o mesmo tipo de SAA também seria provavelmente utilizado contra o defensor.

4.4. Elaborar um enquadramento ético para o desenvolvimento e utilização dos SAA

De modo geral, a maioria dos cidadãos comuns não está familiarizada com as subtilezas da guerra, nem sabe como enquadrar uma tecnologia tão disruptiva no seu conceito de guerra. Por esta razão, foi utilizado um discurso baseado na ética para iniciar uma discussão sobre a possível presença de armas controladas por IA nos arsenais militares, sobre a aceitabilidade de utilizar esses sistemas em conflitos armados ou sobre a existência de uma fundamentação moral sólida para a proibição dos SAA. A moralidade é considerada uma questão vital nestas discussões, especialmente devido às dúvidas sobre a capacidade de um SAA seguir princípios éticos num conflito armado (Zajac, 2023, p. 12). Purves afirma que “[...] não nos sentimos à vontade com o facto de os SAA tomarem decisões tão facilmente; da mesma forma, não nos sentimos à vontade com o destacamento um soldado psicopata, mesmo se este executar todas as suas funções corretamente” (Purves et al., 2015, p. 33).

Foi perguntado aos participantes se consideravam que aprofundar o desenvolvimento dos SAA era certo ou errado e se o conceito de SAA constituía um problema ético. Os resultados foram algo surpreendentes porque a maioria dos participantes não respondeu simplesmente “sim” ou “não” à questão. Pelo contrário, a discussão começava normalmente com alguns argumentos contingentes sobre a ética dos sistemas autónomos em geral. Foi salientado que a ética depende das circunstâncias e de informações fiáveis, mas principalmente dos objetivos, porque as máquinas não podem ser simplesmente classificadas como éticas ou antiéticas.

Se o fabrico de veículos não tripulados é ético ou não, depende da situação. Se for apenas uma máquina que não toma decisões reais quando se prime um botão, então é ético.

Mas se começarem a construir máquinas assassinas que disparam a 360 graus, como algumas espingardas automáticas, então não penso que seja ético. (3ET29FH)

Penso que o desenvolvimento tecnológico é ético, mas a forma como a tecnologia é utilizada pode não o ser. (6RU23FS)

Não obstante, a observação de (5RU45MH) resumiu a atitude geral e a natureza evasiva da ética da IA: “O que é bom para nós é bom; tudo o que é contra nós é antiético e errado”. Várias respostas sugerem que os participantes aceitariam que uma máquina tomasse decisões de vida ou de morte se a decisão fosse moralmente justificada. 3ET28FH: “Mas se uma pessoa está a morrer e o robô tem uma injeção que lhe pode salvar a vida, então talvez lhe possa ser dado o direito de decidir se deve ou não dar a injeção.” No entanto, não houve consenso em nenhum dos grupos sobre o que seria considerado ético e sobre a forma como as máquinas poderiam replicar a consciência moral de um ser humano. Vários participantes defenderam

que os sistemas autônomos poderiam ser utilizados em situações em que as emoções se revelassem um risco. Por exemplo, um participante afirmou:

Eles [os robôs] não têm emoções e algumas tarefas exigem ausência de emoções e precisão. Se uma pessoa se emociona, como sucede numa situação de guerra, a mão pode tremer ou a pessoa pode ser afetada por qualquer outra coisa. Uma pessoa pode cometer um erro. Um robô não comete erros. (5RU45MH)

Vários participantes afirmaram ter receio que a dimensão humana desapareça com as máquinas autônomas porque a IA incentiva as pessoas a abandonarem os modos de pensar humanos e a agirem mais como robôs. Esta ênfase na humanidade realçou a irracionalidade de pensar nas máquinas em termos éticos e a importância de tratar o adversário como um ser humano. Foram ainda colocadas questões sobre a forma como os seres humanos se comportariam se as máquinas pudessem tomar decisões de vida ou morte. Um participante (4ET49MS) afirmou: “Será que uma pessoa moderna ainda teria força interior suficiente para matar outra pessoa com uma arma? Os veículos terrestres não tripulados tornariam a guerra demasiado confortável, pelo menos para um dos lados.”

Em última análise, o estudo revelou que os valores éticos são extremamente importantes para os participantes e que o desenvolvimento de armamento não tripulado deve ser moralmente justificado e eticamente correto. No entanto, com base nos resultados dos grupos de discussão, os inquiridos consideram que o desenvolvimento de sistemas autônomos para fins militares não é inerentemente errado do ponto de vista moral, mas depende muito da finalidade do seu uso.

4.5. Desenvolvimento dos SAA no futuro – suspender ou continuar?

É comumente aceite que o interesse na autonomia da IA no domínio militar tem gerado preocupações significativas e que é necessária uma regulamentação mais concreta a nível global (Bode et al., 2023, p. 5). Como referido anteriormente, chegar a um consenso sobre a definição de SAA é fundamental, algo que a maioria dos participantes enfatizou: “[...] com uma definição tão vaga e abrangente de autonomia no domínio das armas, é cada vez mais difícil elaborar legislação eficaz que assegure que o desenvolvimento de LAWS² a nível nacional não seja travado” (Bächle et al., 2022, p. 14).

As respostas à questão final do estudo revelaram alguma incerteza: proibir os sistemas autônomos ou permitir que continuem a ser desenvolvidos, mas apenas se sujeitos a regulamentação rigorosa. Os participantes afirmaram que a autonomia pode ser tolerada em máquinas ou sistemas de armas se estes não afetarem diretamente ou colocarem em risco vidas humanas. O estudo revela que os participantes com um nível de escolaridade mais elevado e de meia-idade preferem o consenso como forma de regulamentação e desenvolvimento. A maioria das participantes do sexo feminino também se mostrou favorável à continuação do desenvolvimento de sistemas de armamento e desfavorável à sua proibição. Vários

²NT: Sistemas de armas autônomas letais.

participantes defenderam que continuar a desenvolver e a investigar SAA seria benéfico tanto para fins civis como militares.

O equipamento militar que está a ser desenvolvido atualmente será utilizado no futuro no domínio civil e, na verdade, sempre nos ajudou a melhorar as nossas vidas. Não vejo razão para que esse processo seja interrompido agora. (1ET42MH)

A corrida ao armamento foi sempre a base do progresso tecnológico. O sector civil utiliza, mais cedo ou mais tarde, tudo o que é concebido para fins espaciais ou militares. (2ET50MH)

Consequentemente, é amplamente aceite que o armamento controlado por IA não é apenas uma preocupação militar: “[...] é imperativo ter uma visão clara dos campos de batalha do futuro para compreender as consequências da utilização de certos tipos de armas, pois isso também permitirá assegurar o cumprimento do direito internacional” (Toscano, 2022, p. 92). De modo geral, os participantes não concordaram com a proibição dos SAA, uma vez que consideram improvável que isso venha a acontecer. No entanto, alguns inquiridos de língua russa opuseram-se categoricamente ao desenvolvimento de armas autónomas. Em todos os grupos, o principal argumento contra a utilização de sistemas armados baseava-se na ameaça extrema que estes constituem para as vidas humanas e na incerteza relativamente à forma como este desenvolvimento poderá avançar. Vários inquiridos expressaram dúvidas de a existência de acordos e regulamentos possa mitigar este risco.

É mais fácil matar uma pessoa se não estivermos no campo de batalha. Quanto mais tecnologicamente desenvolvida for a máquina, mais rapidamente pode destruir mais pessoas. (3ET29MS)

Se uma máquina tiver a capacidade de se desenvolver a si própria, não tem limites éticos; não tem sentimentos e pode assumir atitudes negativas em relação ao resto do mundo. (2ET59MH)

De um modo geral, pode dizer-se que prevaleceu um sentimento de fatalismo e inevitabilidade relativamente ao desenvolvimento de SAA para fins militares. Por este motivo, a maioria dos participantes concordou que a aplicação de medidas e normas que regulamentem a investigação e o desenvolvimento de IA para fins militares deve ser o objetivo mínimo. O processo deve ser tratado com prudência e os governos devem chegar a acordo sobre as leis que regulamentam a utilização dos SAA e sobre a forma como o conceito deve ser desenvolvido.

5. Conclusão

O estudo revelou que as reações ao desenvolvimento de SAA são variadas e que ainda não há um consenso sobre o que constitui um SAA. O pensamento causal e o raciocínio dos participantes em relação aos SAA foram influenciados pela informação disponibilizada pelos meios de comunicação social e pelo conhecimento que tinham previamente sobre o desenvolvimento de SAA pelos respetivos países. No entanto, a interação nos grupos de discussão ajudou a fomentar o debate e a explorar a questão de forma mais aprofundada. As questões relacionadas com a confiabilidade dos SAA e a forma como os valores éticos se

refletem nas operações em que as máquinas devem ser utilizadas foram um dos principais tópicos de discussão.

Em suma, os participantes consideraram que as máquinas controladas por IA podem acelerar processos de decisão alternativos. Contudo, em situações mais delicadas, consideraram que as decisões não devem ser tomadas por uma máquina. Relativamente à questão da responsabilidade penal, os participantes reconheceram que é uma área dúbia, mas sublinharam que deve ser evitada a existência de uma lacuna de responsabilidade. É inimaginável que ninguém possa ser responsabilizado por crimes cometidos por um SAA. As atitudes dos participantes refletem que qualquer chefia militar que dê uma ordem direta para que seja utilizado um SAA deve ser responsabilizada por mortes ilícitas que advenham dessa ordem. A questão complexa do “desejo” das máquinas de defender um país também foi levantada. Os SAA foram considerados uma arma inevitável e eficaz, mesmo se forem extremamente autónomos, mas o consenso é que não seria possível programar uma máquina para agir com base em sentimentos patrióticos.

As questões éticas levantadas pelos participantes do estudo revelam que, em questões relacionadas com o desenvolvimento de sistemas autónomos para fins militares, não há certo ou errado, e a resposta depende em grande parte do fim para o qual vão ser utilizados. Os valores éticos foram considerados mais críticos em relação à utilização da IA em armamento do que em relação a outras tecnologias emergentes. Embora o conceito de SAA seja considerado um progresso inevitável, o processo deve ser supervisionado rigorosamente e sujeito a medidas coercivas.

Relativamente às limitações do estudo, reconhece-se que a amostragem não é representativa dos estónios em geral e não reflete as opiniões dos europeus em geral. No entanto, os resultados refletem as atitudes das pessoas no país onde está localizado o principal fabricante europeu de sistemas autónomos. Para aferir as opiniões das pessoas de uma forma mais ampla, será necessário recolher dados através de questionários aplicados em vários países para garantir a heterogeneidade da amostra e cobrir um espectro alargado de crenças relacionadas com a guerra algorítmica. Como referido anteriormente, se não for permitido às pessoas expressarem a sua opinião e se o público em geral não for ouvido, há um risco real de não se conseguir manter o centro de gravidade moral na questão do armamento controlado por IA.

Referências bibliográficas

- Asaro, P. (2012). On banning autonomous weapon systems: Human rights, automation, and the dehumanisation of lethal decision-making. *International Review of the Red Cross*, 94(886), 687–709. <https://doi.org/10.1017/S1816383112000768>
- Bächle, T. C., & Bareis, J. (2022). “Autonomous weapons” as a geopolitical signifier in a national power play: Analysing AI imaginaries in Chinese and US military policies. *European Journal of Futures Research*, 10(1), 20. <https://doi.org/10.1186/s40309-022-00202-w>
- Bode, I., Huelss, H., Nadibaidze, A., Qiao-Franco, G., & Watts, T. F. A. (2023). Prospects for the global governance of autonomous weapons: Comparing Chinese, Russian, and US

- practices. *Ethics and Information Technology*, 25(1), 5. <https://doi.org/10.1007/s10676-023-09678-x>
- Boutin, B. (2023). State responsibility in relation to military applications of artificial intelligence. *Leiden Journal of International Law*, 36(1), 133–150. <https://doi.org/10.1017/S0922156522000607>
- Boylan. (2015). *Public Opinion: A Center of Gravity Leaders Forget* | University of Phoenix Research Hub. <https://research.phoenix.edu/sboylan/publication/public-opinion-center-gravity-leaders-forget>
- Brondi, S., Pivetti, M., Di Battista, S., & Sarrica, M. (2021). What do we expect from robots? Social representations, attitudes and evaluations of robots in daily life. *Technology in Society*, 66, 101663. <https://doi.org/10.1016/j.techsoc.2021.101663>
- Campelo, A. M., & Katz, L. (2020). Older Adults' Perceptions of the Usefulness of Technologies for Engaging in Physical Activity: Using Focus Groups to Explore Physical Literacy. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 17(4), Article 4. <https://doi.org/10.3390/ijerph17041144>
- Davis, R., Shrobe, H., & Szolovits, P. (1993). What Is a Knowledge Representation? *AI Magazine*, 14(1), Article 1. <https://doi.org/10.1609/aimag.v14i1.1029>
- Del Monte, L. A. (2018). *Genius Weapons: Artificial Intelligence, Autonomous Weaponry, and the Future of Warfare* (Illustrated edition). Prometheus.
- Directive 3000.09, Autonomy in Weapon Systems. (2023). *DoD Directive 3000.09, Autonomy Em Weapon Systems*. U.S. Department of Defense. Retirado de <https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/3278076/dod-announces-update-to-dod-directive-300009-autonomy-in-weapon-systems/https%3A%2F%2Fwww.defense.gov%2FNews%2FReleases%2FRelease%2FArticle%2F3278076%2Fdod-announces-update-to-dod-directive-300009-autonomy-in-weapon-systems%2F>
- Farr, R. (1993). *Common sense, science and social representations*. <https://doi.org/10.1088/0963-6625/2/3/001>
- ICRC. (2018). *Ethics and autonomous weapon systems: An ethical basis for human control?* <https://www.icrc.org/en/document/ethics-and-autonomous-weapon-systems-ethical-basis-human-control>
- Kiener, M. (2022). Can we Bridge AI's responsibility gap at Will? *Ethical Theory and Moral Practice*, 25(4), 575–593. <https://doi.org/10.1007/s10677-022-10313-9>
- Krueger, A. E., Pollmann, K., Fronemann, N., & Foucault, B. (2020). Guided User Research Methods for Experience Design—A New Approach to Focus Groups and Cultural Probes. *Multimodal Technologies and Interaction*, 4(3), Article 3. <https://doi.org/10.3390/mti4030043>
- Leveringhaus, A. (2016). *Ethics and Autonomous Weapons*. Palgrave Macmillan UK. <https://doi.org/10.1057/978-1-137-52361-7>
- Lin, J., Panganiban, A. R., Matthews, G., Gibbins, K., Ankeney, E., See, C., Bailey, R., & Long, M. (2022). Trust in the Danger Zone: Individual Differences in Confidence in Robot

- Threat Assessments. *Frontiers in Psychology*, 13. Retirado de <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fpsyg.2022.601523>
- Meerveld, H. W., Lindelauf, R. H. A., Postma, E. O., & Postma, M. (2023). The irresponsibility of not using AI in the military. *Ethics and Information Technology*, 25(1), 14. <https://doi.org/10.1007/s10676-023-09683-0>
- Morgan, D. (1996). Focus Groups. *Annual Review of Sociology*, 22, 129–152. <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.22.1.129>
- Moscovici, S. (1988). Notes towards a description of Social Representations. *European Journal of Social Psychology*, 18(3), 211–250. <https://doi.org/10.1002/ejsp.2420180303>
- Moscovici, S. (2000). *Social Representations. Explorations in Social Psychology*.
- Parent, M., Gallupe, R. B., Salisbury, Wm. D., & Handelman, J. M. (2000). Knowledge creation in focus groups: Can group technologies help? *Information & Management*, 38(1), 47–58. [https://doi.org/10.1016/S0378-7206\(00\)00053-7](https://doi.org/10.1016/S0378-7206(00)00053-7)
- Pekarev, J. (2021). *Working Towards Ethical Autonomous Weapon Systems: A Compendium of Arguments* [Estonian Journal of Military Studies]. Retirado de https://www.kvak.ee/files/2022/02/ST_18_veebifail.pdf
- Press, D. G., Sagan, S. D., & Valentino, B. A. (2013). Atomic Aversion: Experimental Evidence on Taboos, Traditions, and the Non-Use of Nuclear Weapons. *American Political Science Review*, 107(1), 188–206. <https://doi.org/10.1017/S0003055412000597>
- Purves, D., Jenkins, R., & Strawser, B. J. (2015). Autonomous Machines, Moral Judgment, and Acting for the Right Reasons. *Ethical Theory and Moral Practice*, 18(4), 851–872. <https://doi.org/10.1007/s10677-015-9563-y>
- Sabbagh, D., Defence, D. S., & editor, security. (2022). ‘War-enabling, not war-winning’: How are drones affecting the Ukraine war? *The Guardian*. Retirado de <https://www.theguardian.com/world/2022/may/15/war-enabling-not-war-winning-how-are-drones-affecting-the-ukraine-war>
- Santoni de Sio, F., & van den Hoven, J. (2018). Meaningful Human Control over Autonomous Systems: A Philosophical Account. *Frontiers in Robotics and AI*, 5. <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/frobt.2018.00015>
- SIPRI. (2021). *Autonomous Weapon Systems and International Humanitarian Law: Identifying Limits and the Required Type and Degree of Human–Machine Interaction*. SIPRI. Retirado de <https://www.sipri.org/publications/2021/other-publications/autonomous-weapon-systems-and-international-humanitarian-law-identifying-limits-and-required-type>
- Sparrow, R. (2016). Robots and Respect: Assessing the Case Against Autonomous Weapon Systems. *Ethics and International Affairs*, 30(1), 93–116. <https://doi.org/10.1017/s0892679415000647>
- Taddeo, M., & Blanchard, A. (2022). A Comparative Analysis of the Definitions of Autonomous Weapons Systems. *Science and Engineering Ethics*, 28(5), 37. <https://doi.org/10.1007/s11948-022-00392-3>

- Toscano, B. M. (2022). *Autonomous Weapons and International Responsibility* (pp. 91–123). Brill Nijhoff. https://doi.org/10.1163/9789004468863_006
- Vaportzis, E., Giatsi Clausen, M., & Gow, A. J. (2017). Older Adults Perceptions of Technology and Barriers to Interacting with Tablet Computers: A Focus Group Study. *Frontiers in Psychology, 8*, 1687. <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2017.01687>
- Wood, N. G. (2023). Autonomous weapon systems and responsibility gaps: A taxonomy. *Ethics and Information Technology, 25*(1), 16. <https://doi.org/10.1007/s10676-023-09690-1>
- Young, G. (2022). Should Autonomous Weapons Need a Reason to Kill? *Journal of Applied Philosophy, 39*(5), 886–900. Scopus. <https://doi.org/10.1111/japp.12597>
- Zajac, M. (2023). AWS compliance with the ethical principle of proportionality: Three possible solutions. *Ethics and Information Technology, 25*(1), 13. <https://doi.org/10.1007/s10676-023-09689-8>

CIDADANIA E SEGURANÇA: CONTRIBUTOS PARA UMA ESTRATÉGIA NACIONAL DE SEGURANÇA DE PROXIMIDADE¹

CITIZENSHIP AND SECURITY: CONTRIBUTIONS TO A NATIONAL PROXIMITY SECURITY STRATEGY

Nuno Miguel Parreira da Silva

Coronel Tirocinado da Guarda Nacional Republicana

Doutor em Sociologia (ISCTE – IUL)

Diretor do Departamento de Recursos Financeiros da GNR

Docente do Doutoramento em Ciências Militares do Instituto Universitário Militar

1449-027 Lisboa, Portugal

ORCID: 0000-0003-1116-1945

silva.nmp@gnr.pt

Resumo

Atualmente já não é possível conceber políticas públicas, para terem efeitos sociais nas comunidades, sem ter por base um processo de produção de conhecimento científico fundamentado teoricamente e orientado para a ação, para que posteriormente a decisão política seja sustentada e mais adequada à realidade local. O objeto de estudo desta investigação centrou-se no dispositivo territorial da GNR afeto ao policiamento de proximidade e o método de investigação assentou no raciocínio indutivo, numa estratégia de investigação qualitativa e num estudo de caso. Foi possível verificar, através do levantamento das perceções dos Comandantes Territoriais e das entrevistas aos especialistas, que a proximidade em Portugal continua, no essencial, a consistir na implementação ad hoc de um conjunto de programas em detrimento de uma estratégia organizacional nacional e que não se antecipa a curto prazo, o reforço da participação cidadã na coprodução da segurança a nível local. Nesta investigação, demonstrou-se a necessidade urgente de concretização de uma estratégia nacional de segurança de proximidade, tendo sido possível identificar um conjunto de contributos que assentam na inexistência de uma ideia partilhada sobre segurança de proximidade que carece de ser estabelecida e sustentada politicamente, para que tenha eficácia e êxito junto das comunidades locais.

Palavras-chave: Cidadania; Segurança de Proximidade; Policiamento Proximidade; Participação cívica.

Como citar este artigo: Silva, N. M. P. (2023). Cidadania e Segurança: Contributos para uma Estratégia Nacional de Segurança de Proximidade. *Revista de Ciências Militares*, maio, XI(1), 263-290. Retirado de <https://www.ium.pt/publist/1>

¹ Artigo adaptado a partir do trabalho de investigação individual realizado no âmbito do Curso de Promoção a Oficial General 2021/2022 no Instituto Universitário Militar.

Abstract

Nowadays, it is no longer possible to conceive public policies to have social effects in communities without basing them on a process of production of scientific knowledge grounded on theory and oriented towards action, so that afterwards the political decision is sustained and appropriate to the local reality. The object of study of this research focuses on the territorial device of the GNR assigned to proximity policing, the research method was based on inductive reasoning, a qualitative research strategy and a case study. It was possible to verify, through the survey of the perceptions of the Territorial Commanders and with the interviews conducted to experts, that proximity policing in Portugal still consists, essentially, of the adhoc implementation of a set of programs to the detriment of a national organizational strategy, and that the strengthening of citizen participation in the co-production of security at a local level is not anticipated in the short term. This research demonstrated the urgent need for the implementation of a national proximity security strategy. It was possible to identify a set of contributions that are based on the inexistence of a shared idea about proximity security that needs to be established and sustained politically to be effective and successful in the local communities.

Keywords: *Citizenship; Security of Proximity; Proximity Policing; Civic Participation.*

1. Introdução

O XXII Governo Constitucional, conforme estava previsto no seu programa (2019-2023), em julho de 2020, apresentou a Estratégia para a Inovação e Modernização do Estado e da Administração Pública (EIMEAP) 2020-2023 (Resolução de Conselho de Ministros n.º 55/20 de 2 de julho). Esta estratégia, foi estruturada em torno de quatro eixos transformadores: (i) investir nas pessoas; (ii) desenvolver a gestão; (iii) explorar a tecnologia; (iv) reforçar a proximidade do Estado aos cidadãos, através da implementação de processos de desconcentração, de descentralização e de participação.

Considerando os atuais desafios de modernizar o Estado e de prestar melhores serviços públicos, concretizados através do aprofundamento de relações de proximidade e do reforço da confiança dos cidadãos nas instituições públicas (MEAP, 2020), esta estratégia transversal também veio influenciar a definição de políticas públicas e conseqüentemente a ação política do Ministério da Administração Interna (MAI).

Todavia, para se perceber a importância do conceito de segurança de proximidade (SP), é imprescindível ter presente que as diferentes políticas do Estado nos últimos seis anos têm feito referências a este conceito nos programas dos últimos três Governos Constitucionais (GC), bem como nas Grandes Opções do Plano (GOP) 2019 e 2020, o que vem justificar, de certa forma, a relevância que é dispensada à participação cidadã na EIMEAP 2020-2023, assumindo o Governo o desafio de articular as inúmeras escalas de participação territoriais, da administração central à administração local (MEAP, 2020).

Foi, pois, num ecossistema favorável à modernização e inovação na Administração Pública (AP) e num contexto muito particular de estímulo nacional à participação cidadã e de necessidade de reforço da proximidade das FS às comunidades, que o tema desta investigação foi abordado cientificamente.

Desta forma, o objeto de estudo centra-se no dispositivo territorial da GNR afeto ao policiamento de proximidade (PP) a nível local, na sua área de responsabilidade. Em termos conceptuais a pesquisa está delimitada, nos domínios do tempo, do espaço e do conteúdo (Santos & Lima, 2019). No que respeita ao domínio temporal, pretende-se desenvolver a investigação centrada no período corresponde às legislaturas do XXI e XXII GC, isto é, de 2015 até 2021, pelo facto de ter existido uma continuidade na formulação das políticas públicas estruturais e setoriais e, conseqüentemente, das estratégias transversais e setoriais.

Relativamente à dimensão espacial, a mesma está confinada à atuação da GNR em Portugal, uma vez que esta FS tem uma implementação do seu dispositivo territorial, em todo o território nacional, materializada numa presença de quadrícula, comumente vista como um elemento distintivo face às outras FS. No domínio do conteúdo, o estudo abrangerá as vinte Unidades Territoriais da GNR responsáveis pela realização do PP junto das comunidades, nas respetivas áreas de responsabilidade.

Assim, foram definidos como objetivo geral (OG) – Propor contributos para a concretização de uma estratégia nacional de SP e como objetivos específicos (OE): Analisar as perceções dos Comandantes Territoriais (CTer) sobre a SP a nível local, na sua área de responsabilidade (OE1); Analisar as perceções dos CTer sobre os programas especiais de policiamento de proximidade (PEPP), na sua área de responsabilidade (OE 2); Analisar as perceções dos CTer sobre a participação cívica comunitária na segurança a nível local, na sua área de responsabilidade (OE 3).

Esta investigação assume especial importância para o MAI e para a GNR, na medida em que deu resposta à questão central (QC): “Que contributos podem ser adotados para a concretização de uma estratégia nacional de SP?”. Com o intuito de responder a esta questão, a qual representa a problemática em estudo, foram definidas três questões derivadas (QD), as quais estão diretamente associadas a cada um dos OE.

Assim, de forma sequencial, apresentam-se as QD desta investigação: QD1 - Quais são as perceções dos CTer sobre a SP em Portugal, na sua área de responsabilidade?; QD2 - Quais são as perceções dos CTer sobre os PEPP, na sua área de responsabilidade?; QD3 - Quais são as perceções dos CTer sobre a participação cívica comunitária na segurança a nível local, na sua área de responsabilidade?

2. Enquadramento teórico e conceptual

Neste capítulo, não sendo intenção expor uma revisão exaustiva da literatura sobre o tema, procurar-se-á salientar, num universo alargado de obras, os estudos nacionais e internacionais que se consideram mais relevantes. Acresce referir que a reflexão a seguir apresentada sobre a SP em Portugal, também teve por base a análise realizada aos compromissos políticos assumidos pelos XXI GC 2015-2019 e XXII GC 2019-2023 na área da SP.

A presente investigação está inserida, no fundamental, na área dos “Estudos de segurança interna e dos fenómenos criminais”, e nas subáreas de investigação “Cidadania, segurança interna e fenómenos criminais” e da “Prevenção e Investigação Criminal” (IUM, 2019; Andrade et. al., 2017).

2.1. Estado da arte

A consubstancialização de conceitos polissémicos, como é o caso da cidadania, da confiança institucional e da segurança de proximidade, foi mudando ao longo dos tempos, mas a necessidade de terem uma abordagem pluridisciplinar, para compreender as diferentes relações, conjeturas e perspectivas que se estabelecem entre os mesmos, tem sido constante na sociedade contemporânea. Nesta perspectiva, só com o recurso a diversos paradigmas de investigação, a modelos explicativos robustos, bem como a metodologias assentes em fortes constructos teóricos é que os estudos nesta área têm conseguido produzir conhecimento científico baseado em aproximações conceptuais que permitem a compreensão dos diferentes objetos de investigação na sua plenitude.

Uma relevante contribuição para o conhecimento nesta área científica de investigação, resulta da pesquisa realizada por Araújo, no ano de 2018 na sua Tese de Doutoramento em Ciência Política, realizada na Universidade Nova de Lisboa, a qual analisou os novos paradigmas de segurança, com especial enfoque nos modelos de SP e nos Contratos Locais de Segurança (CLS). Após uma análise exaustiva sobre as reformas do sistema de segurança interna em Portugal, desde 1974 até à atualidade, a autora concluiu que as políticas de SP estiveram afastadas na reforma da segurança, no que se entende por integração de uma dimensão sistémica das políticas de prevenção da criminalidade no sistema de segurança interna, o que também concorreu para o caminho difuso dos próprios programas e iniciativas da SP (Araújo, 2018a, p.45).

Para Araújo (2018a), ao contrário do que defendem outros autores, este diagnóstico e balanço não muito positivo das políticas de SP nos últimos anos, pode ficar a dever-se à ausência de sistematização na Lei de Segurança Interna (LSI), à própria dispersão de programas e iniciativas desenvolvidas, ora pelo MAI, ora pelas FS de forma autónoma e sem qualquer coordenação. Mas também por alguma indefinição de objetivos comuns às duas FS, que permitam, de forma integrada, avaliar efetivamente a eficiência e eficácia dos resultados dos vários PEPP, alguns deles com aplicação muito residual. Para além disso, também verificou a falta de uma consistência doutrinária e matriz comum operacional que, na sua opinião, deveriam ser imperativas, designadamente no que respeita às práticas de dinamização e envolvimento dos cidadãos nos processos de coprodução da SP a nível local, as quais são praticamente inexistentes (Marcelino, 2018). Também no caso dos CLS, a autora defende que os mesmos deveriam ter sido incluídos nos programas das FS, por forma a evitar-se a ideia enviesada de que o assunto é mais de natureza política do que operacional (Araújo, 2018a, 2018b).

Tendo em consideração que é no contexto atrás explanado que se insere esta pesquisa, no próximo subcapítulo, iniciar-se-á a clarificação conceptual, identificando os conceitos

estruturantes e enquadrantes da investigação, fazendo sobressair os conhecimentos e informações que facilitem a compreensão do objeto de estudo.

2.2. Quadro concetual e conceitos estruturantes

Quando se abordou este tema de forma científica, nas suas tendências atuais e futuras, procurou-se, num primeiro momento, enquadrar a pesquisa na área nuclear dos Estudos de Segurança Interna e dos Fenómenos Criminais das Ciências Militares, mas com recurso aos conhecimentos já consolidados, das áreas científicas da AP, das Políticas Públicas e da Sociologia das Organizações e da Polícia.

O conceito de cidadania, com enfoque particular na participação cívica comunitária na área da segurança, em especial a de proximidade e ainda o conceito de PP, foram identificados como sendo os conceitos estruturantes desta investigação. Por outro lado, em face da natureza interdisciplinar, do cariz exploratório da mesma e por uma questão de coerência metodológica, a opção passou pela operacionalização conceptual de forma integrada e não autónoma.

Não sendo intenção apresentar uma revisão profunda sobre esta temática, começou-se por sintetizar o que se julgou constituir uma das ideias-centrais, isto é, a participação ativa dos cidadãos na vida da comunidade, em particular no processo de coprodução da SP a nível local, o que coloca um desafio sem precedentes às instituições e atores envolvidos neste processo (Silva, 2017). Principalmente porque hoje, o cidadão é reconhecido pelo Estado, como objeto e, simultaneamente, como impulsionador das reformas em curso no Estado e na AP, logo a questão da confiança institucional não deve, nem pode ser negligenciada. O caminho passa pela comunidade compreender que a SP é uma tarefa de todos os cidadãos e não apenas das polícias, já que a cidadania constitui a base da segurança, cada vez mais, condição da liberdade e da democracia (Silva, 2010, 2015, 2017).

Assim, se o conceito de cidadania já remonta à *Polis* grega, pode-se facilmente perceber que este conceito está relacionado com a participação numa comunidade, o que significa que ao longo dos anos, diferentes tipos de comunidades políticas deram origem a diferentes formas de cidadania. No moderno Estado-nação democrático, a base da cidadania reside na capacidade efetiva de participação do cidadão no exercício do poder político através do processo eleitoral. A cidadania poder ser definida, num quadro específico de direitos e instituições, no qual são exercidos os direitos dos indivíduos (Silva, 2017, p.78).

Segundo Marshall e Bottomore (1992), esse quadro de direitos foi-se estruturando ao longo do tempo, podendo identificar-se três fases distintas. A primeira fase, que consistiu na estruturação da cidadania civil e nos direitos civis (século XVIII), a segunda fase, da cidadania política e dos direitos políticos (século XIX) e a terceira fase, que corresponde à cidadania social e aos direitos socioeconómicos (século XX). Todavia e apesar das inúmeras críticas que foram sendo feitas à teoria do sociólogo inglês Marshall, como foi o caso de Turner (1994, pp. 153-168), a propósito da ausência da cidadania económica e cultural nesta teorização, hoje é indiscutível o contributo que a sua obra teve para o conhecimento na área da ciência política e mesmo para o desenvolvimento da cidadania moderna.

Na perspetiva de Turner (1994, pp. 153-168) a cidadania cultural abrange as práticas sociais que capacitam um cidadão a participar em pleno na cultura nacional. As instituições, como as Universidades, são por esta razão decisivas para a cidadania cultural, porque constituem uma parte fundamental da socialização neste sistema nacional de valores.

Por outro lado, também se realça a constatação de Barbalet (1989), quando argumenta que a mais óbvia condição para o desenvolvimento da moderna cidadania, é uma base material de prosperidade económica, o que nos concede um instrumento de análise para melhor se perceber a situação da cidadania em Portugal (Silva, 2017).

O quadro legal que enforma a cidadania portuguesa e as suas práticas sociais na atualidade evidenciam a existência de desconfiança em algumas instituições públicas, traduzida fundamentalmente no sentimento de que é inútil desafiar o sistema, e na incapacidade de o cidadão comum fazer valer os seus direitos e conseqüentemente, dando origem a um défice de cidadania (Silva, 2017, p. 80). Como evidenciam os dados recolhidos pelo *European Social Survey* nos anos 2002 a 2012 e, mais recentemente, no final do ano 2019, onde se manteve exatamente a mesma tendência, verifica-se que entre os 30 países analisados, Portugal destaca-se por ser um dos países com as taxas mais elevadas de desconfiança nas instituições políticas.

Este cenário de aumento ligeiro da confiança institucional em Portugal, implica que a atuação das instituições públicas está assente num novo modelo de motivação para a cidadania. Se a primeira função do Estado é garantir a segurança das pessoas e bens, essa missão só será atingível se o Estado demonstrar aos cidadãos que todos devem participar na atividade de segurança (Silva, 2015). Podendo o conceito de segurança ser entendido como “o garante da sobrevivência, da independência, da conservação, da integridade e da solidariedade duma unidade política, mas também como uma condição para que os cidadãos vivam paz, em democracia e em liberdade, no Mundo de todos e para todos” (Borges, 2013a, p. 55).

O que significa que neste contexto, impõe-se que

[...] redescobrir o Estado, com mais ou menos liberalismo, com mais ou menos carácter social, mas, seguramente, com mais proximidade relativamente ao cidadão.

O Estado tem de ser repensado, no sentido de responder mais eficazmente aos problemas dos cidadãos de hoje e de amanhã. (Borges, 2018, p.11)

Esta tendência atual de densificação do conceito de segurança nas sociedades contemporâneas faz com que os novos atores sejam chamados a intervir na segurança nacional. O que de certa forma explica a necessidade de se proceder à atualização do conceito de segurança, em resultado da evolução dos níveis clássicos de análise da segurança nacional, regional, internacional e cooperativa, apresentados pelos realistas, para o nível da segurança comum, global e humana, defendido pelos liberais (Ribeiro, 2009).

Esta visão do conceito de segurança, amplificada para as áreas não-tradicionais, inclui não só a dimensão da defesa, como também outros domínios tais como, a política, a economia, a diplomacia, os transportes e comunicações, a educação e a cultura, a saúde, o ambiente, a

ciência e a técnica, procurando, evidenciar a necessidade da cooperação e da solidariedade nos vários domínios, para fazer face a riscos e ameaças que ocorrem à escala global (Lourenço, et al. 2015, 2018; Silva, 2015).

Todavia, quando a ameaça for de natureza interna, existe sempre a possibilidade de empregar as diversas capacidades militares residentes nas Forças Armadas (FFAA) na segurança interna, ainda que em “regime de excecionalidade e com caráter de complementaridade (Borges, 2017). Neste contexto, é relevante sublinhar as tendências de centralização e integração cada vez maiores dos mecanismos de ligação e coordenação entre as FFAA e FS e dos próprios processos de decisão e também, o necessário e urgente aperfeiçoamento dos processos de gestão de crises (Borges, 2013b, 2015, 2017, 2018).

Em termos concetuais, por uma questão de simplificação metodológica, foi adotado, na presente investigação, o conceito de segurança nacional utilizado pelo Instituto de Defesa Nacional (IDN), isto é:

[...] a condição da Nação que se traduz pela permanente garantia da sua sobrevivência em paz e liberdade; assegurando a soberania, independência e unidade, a integridade do território, a salvaguarda coletiva de pessoas e bens e dos valores espirituais, o desenvolvimento normal das tarefas do Estado, a liberdade de ação política dos órgãos de soberania e o pleno funcionamento das instituições democráticas. (Cardoso, 1981, p.23)

Esta definição, evidencia claramente que “quanto à amplitude, houve uma seleção prudente e séria dos interesses a proteger” (Ribeiro, 2009, p.51). Contudo, importa não esquecer que o conceito de segurança nacional pode ser definido como incluindo apenas a garantia da independência, da soberania, da integridade territorial e da unidade do Estado ou pode ser percebido numa visão muito mais alargada (Couto, 1988).

A revisão da literatura nestas áreas de investigação parece apontar para a necessidade imperiosa de uma abordagem política transversal, complementada por uma forte mobilização social, para se poder alcançar uma coprodução de segurança realizada pelos atores públicos, mas também pelos atores privados (Silva, 2015).

No entanto, para incrementar a tão almejada aproximação aos cidadãos e caminhar decisivamente para uma cidadania ativa, como fonte de legitimidade e condição de governabilidade num Estado de Direito Democrático, é preciso: estimular a participação dos cidadãos na atividade da segurança, apostando naquilo a que hoje se chama a responsabilidade distribuída; adotar o modelo de partilha de responsabilidades (Buzan & Ole Waever, 1997) visando o bem comum, ao invés de persistir na concentração de responsabilidade; e acreditar e praticar a subsidiariedade.

Ora, as políticas de SP surgem precisamente como resposta à densificação “do conceito de segurança, às novas ameaças e riscos, ao impulso da sociedade civil e à exigência de participação de outros atores políticos, públicos ou privados, na conceção e execução das políticas públicas, deixando antever também uma mudança ideológica” (Araújo, 2018a, pp. 51-52). De facto, a ideia que está subjacente ao PP e aos CLS, que o MAI tem procurado

implementar nos últimos anos, entronca exatamente no princípio das parcerias e no envolvimento da comunidade e da sociedade civil numa ideia de coprodução de segurança, onde a sociedade civil e as entidades governamentais, trabalhem em conjunto na identificação dos problemas de segurança e na implementação das medidas (Silva, 2015).

Em Portugal, tal como referem Durão (2008) e Oliveira (2006), só se começa a ouvir falar de proximidade policial na década de 90, o que comparado com outros países da Europa e do mundo, é realmente tarde. Nos Estados Unidos da América e no Reino Unido, estas práticas policiais começaram a ser implementadas na década de 60 do século XX. Nesta temática, não se podem deixar de mencionar algumas das principais referências teóricas internacionais neste âmbito, designadamente, Skogan e Harnett (1997, 2005), Skogan (2006), Bayley (1994), e Skolnick e Bayley (2002).

A designação de PP, foi o nome pelo qual ficaram conhecidas as mudanças que levaram as FS a adotarem um novo tipo de policiamento local em Portugal (Durão, 2012, p. 102). Para Lisboa e Teixeira (2008, 2015), o PP consiste num modelo que é apresentado como alternativa ao policiamento reativo mais tradicional, uma vez que este policiamento mais reativo, baseado essencialmente na resposta a ocorrências policiais e no patrulhamento aleatório, pouca eficácia tem demonstrado no sentido de resolver ou ajudar a resolver os problemas das comunidades locais.

Segundo Araújo (2018a, p.47), os conceitos de SP, segurança comunitária, polícia comunitária, ou PP, remetem todos para modelos de policiamento de resposta ao modelo tradicional, mais de orientação repressiva e baseados no pressuposto de que é possível diminuir o crime através da sanção e da punição *a posteriori*. Para esta autora a SP aparece quando o Estado, enquanto titular do uso legítimo da força, percebe a relevância da prevenção no combate ao crime, na década de 70 do século XX, influenciado fundamentalmente por estudos de natureza sociológica. Estes novos modelos de segurança, que privilegiam a relação da polícia com os cidadãos, assumem designações diferenciadas, sendo para os países anglo-saxónicos, denominado de Policiamento Comunitário (PC) e para os países da Europa continental, de influência mais francófona, como Policiamento de Proximidade, como se veio a verificar em Portugal.

O que é comum às duas designações é que ambas dizem respeito a novas culturas organizacionais nas FS e estão associadas a estratégias de policiamento que procuram aproximar a polícia da comunidade, seja através do reforço da dimensão preventiva da criminalidade, da descentralização das políticas de segurança, da criação de parcerias com sociedade civil, culminando num esforço conjunto entre a polícia e a comunidade para encontrarem soluções para a resolução dos problemas (Elias, 2018).

O que é diferente nestas duas abordagens, é que o PP é construído numa lógica de intervenção na segurança do topo para a base, onde existe maior intervenção e interferência ao nível central, onde o financiamento é exclusivamente do Estado, onde se dá maior importância à investigação criminal e onde os programas e projetos são desenvolvidos fundamentalmente nos gabinetes ministeriais. No caso do PC, este surge associado a uma lógica de intervenção

da base para o topo (*bottom-up*), assentando mais na coprodução da SP, onde existe maior partilha de responsabilidade pela segurança com os cidadãos e, conseqüentemente, maior descentralização e criação de parcerias a nível local e inclusive a possibilidade de serem os próprios cidadãos a financiarem alguns projetos (Elias, 2018).

3. Metodologia e Método

O método de investigação da presente pesquisa, assenta no raciocínio indutivo (Santos & Lima, 2019, p. 18) e a estratégia de investigação numa abordagem de natureza qualitativa (Bryman, 2012, p. 27). No que respeita ao desenho ou plano de pesquisa, como foi recolhida informação detalhada sobre o dispositivo territorial da GNR afeto ao PP a nível local, na sua área de responsabilidade, o mesmo assentou num estudo de caso.

Relativamente ao processo de amostragem, elegeram-se para esta investigação, participantes que reunissem cumulativamente um conjunto de requisitos predefinidos, designadamente: (i) que tivessem um conhecimento teórico e prático sobre o tema da pesquisa, decorrente da sua trajetória profissional na GNR; (ii) que tivessem mais de 20 anos de serviço efetivo na GNR; (iii) que estivessem atualmente no exercício de funções de comando de uma das vinte Unidades Territoriais da GNR, afetas ao policiamento de proximidade a nível local. Com a aplicação destes critérios obteve-se uma amostra qualitativa intencional, num sentido não probabilístico, por casos múltiplos e por homogeneização. Assim, foram selecionados os vinte oficiais da GNR, com o posto de Coronel, que atualmente se encontram no exercício das funções de comando das vinte Unidades Territoriais da GNR, i.e. Comandos Territoriais², com responsabilidades pelo policiamento de proximidade nos dezoito distritos em território continental e nas Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores, nas suas respetivas zonas de ação.

Entendeu-se que a informação recolhida ainda deveria ser complementada pela visão de sete especialistas, mas sem carácter confirmatório, principalmente em alguns aspetos que careciam de maior densificação e clarificação concetual, razão pela qual, foram selecionados e agrupados em três painéis, conforme apresentado no Quadro 1.

Quadro 1 – Identificação dos especialistas entrevistados

Painel		Entidade	Função	
1	Responsáveis pelas unidades orgânicas de policiamento proximidade da GNR e PSP	Guarda Nacional Republicana Comando Operacional	1	Chefe da Repartição de Prevenção Criminal e Policiamento Comunitário
		Polícia de Segurança Pública Direção Nacional	2	Chefe da Divisão de Prevenção Pública e Proximidade da PSP

² Açores; Aveiro; Beja; Braga; Bragança; C. Branco; Coimbra; Évora; Faro; Guarda; Porto; Leiria; Lisboa; Madeira; Portalegre; Santarém; Setúbal; V. Castelo; Vila Real; Viseu.

[Cont.]

2	Investigadores Científicos no domínio da segurança interna	Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna	3	Diretor do Departamento Científico de Ciências Policiais (<i>Doutor em Sociologia e Investigador Científico</i>)
		Polícia Municipal de Lisboa	4	Técnica Superior do Núcleo de Prevenção, Segurança e Relações Internacionais (<i>Doutora em Ecologia Humana, Mestre em Sociologia e Investigadora Científica</i>)
		Laboratório Nacional de Engenharia Civil (LNEC)	5	Investigador Auxiliar no Núcleo de Ecologia Social do Departamento de Edifícios do LNEC. (<i>Professor Auxiliar Sociologia e Investigador Científico</i>)
3	Entidades que tiveram responsabilidades políticas na formulação de Políticas de Segurança Interna.	Ministério da Administração Interna	6	Secretário de Estado Adjunto e da Administração Interna (XXII Governo Constitucional - 26OUT19 a 30MAR22)
			7	Secretária de Estado Adjunto e da Administração Interna (XVIII Governo Constitucional - 26OUT09 a 21JUN11)

Relativamente aos instrumentos de recolha de dados, procurou-se diversificar as técnicas disponíveis para este tipo de investigação exploratória, de natureza qualitativa, utilizando a análise documental com recurso à produção científica nesta área, mas também à diversa produção legislativa e relatórios de índole mais técnica e ainda às entrevistas. Neste particular, como se considerou que a técnica de recolha e tratamento de dados mais adequada para conhecer o fenómeno em profundidade é a entrevista, escolheu-se o tipo semiestruturada para os CTer e o tipo não estruturada para o painel de especialistas, por forma a conferir a necessária flexibilidade para reorientar a entrevista quando necessário (Quivy & Campenhoudt, 1992, pp. 193-194). Assim, foram construídos guiões de entrevista diferenciados, ambos estruturados em tópicos articulados entre si, que simplificaram a melhor perceção do tema em análise, nas suas diversas dimensões e níveis.

Nesta investigação prevaleceu “o carácter indutivo da pesquisa empírica”, tendo sido utilizadas técnicas da investigação qualitativa, como foi o caso da análise documental e de conteúdo, como sendo as mais apropriadas para a análise sistemática do material textual, resultante das entrevistas (Bardin, 1977; Coutinho, 2014, pp. 215-228).

A análise de conteúdo incidiu sobre o texto obtido através da realização das entrevistas aos vinte CTer da GNR e a sete especialistas.

Neste sentido, a análise qualitativa de dados ou análise de conteúdo que foi realizada envolveu as três dimensões clássicas, isto é, a teorização, que corresponde à categorização, a seleção que diz respeito à codificação e finalmente a análise que está associada à redução dos dados. Nesta investigação foram construídas categorias, com um determinado quadro

teórico associado, mas também sem qualquer quadro teórico pré-estabelecido. As entrevistas realizadas ao painel de especialistas, foram utilizadas não como mecanismo de confirmação ou validação, mas antes como meio para obter outras perspectivas e representações e, novos contributos sobre o fenómeno investigado.

4. Análise dos dados e discussão dos Resultados

Neste capítulo serão analisados os dados recolhidos e respondidas às questões da investigação.

4.1. Reforço da proximidade do Estado aos cidadãos: políticas de segurança de proximidade

O MAI dos XVII (2005–2009) e XVIII (2009-2011) GC, desenvolveu, ao longo destas duas legislaturas, um programa de segurança integrada e comunitária que visava privilegiar o PP orientado para a proteção de vítimas especialmente indefesas. Na sequência deste programa, em 2009 a Direção-Geral de Administração Interna (DGAI), traduziu e adaptou para a versão portuguesa, o “Manual de diagnósticos locais de segurança - Uma compilação de normas e práticas internacionais”. Esta publicação, no essencial, visava permitir ao MAI, às FSS e às autarquias locais, bem como a outras entidades, públicas e privadas, que participam ativamente para o reforço da segurança, a possibilidade de adaptarem as suas ações às diferentes realidades locais. Após a realização deste diagnóstico local de segurança, seria então elaborado um plano de ação, com medidas devidamente calendarizadas, para fazer face aos fenómenos criminais e a todos os desafios que se colocam no âmbito da segurança comunitária (Pereira, 2009, p. xvii).

Contudo, decorrida mais de uma década, desde a implementação deste programa e apesar da extinta DGAI do MAI ter recomendado em 2009 às FS que utilizassem este Manual, esta prática não teve a adesão que seria exetável.

Conforme já referido anteriormente, o XXII GC (2019-2022) apresentou a EIMEAP 2020-2023, cujos eixos e a sua operacionalização, na perspectiva de A. Luís (entrevista por *email*, 21 de março de 2022) não estão direcionados para a natureza dos serviços do MAI, mas estão alinhados com a estratégia do Ministério para os PEPP. Competindo

[...] ao MAI adaptar esta estratégia à sua realidade, procurando reforçar a evolução tecnológica, através da disponibilização via canais digitais e continuar a fomentar a tendência de proximidade e de inovação, através da criação de plataformas que interajam com os cidadãos. (A. Luís, *op. cit.*)

Neste contexto, salienta-se que de acordo com os objetivos estratégicos e medidas previstos nesta estratégia transversal, importa que as instituições públicas contribuam proactivamente para o processo de formulação de políticas públicas, mais inclusivas e mais adequadas às realidades locais e regionais. Perante estas orientações políticas, o MAI, em geral, e as FS, em particular, têm de preocupar-se em desenvolver continuamente a capacidade organizacional, as relações de proximidade e de reforçar a confiança dos cidadãos.

Em síntese e procurando responder à QD1 - Quais são as percepções dos CTer sobre a SP, na sua área de responsabilidade? – verificou-se que apesar da importância que a maioria atribui aos Diagnósticos Locais de Segurança e aos CLS, estes instrumentos não têm tido a utilização e alcançado os efeitos preconizados pelo MAI. Também resulta das percepções dos CTer a ideia central de que continua a existir uma margem significativa para incrementar melhorias em algumas áreas territoriais suscetíveis de reforço e atualização da cooperação e colaboração com os diversos atores locais, inclusive com as outras FS, de acordo com as necessidades e idiosincrasias de cada área e comunidade.

Também foi destacado pelos CTer que só será possível assegurar uma SP, se forem adequadas as necessidades aos recursos disponíveis. Neste particular, a articulação e o envolvimento de todos os atores locais na procura de soluções ajustadas às diferentes realidades locais assumem um papel determinante. Neste sentido, também ficou demonstrado que na GNR não são realizadas avaliações aos PEPP, nem aos CLS por entidades externas, nem existe a prática regular e organizada da medição/aferição qualitativa e quantitativa da satisfação e qualidade do serviço policial, seja interna ou externa. Apenas são efetuadas avaliações internas globais, *ad hoc* e de carácter empirista, sem avaliação sistemática.

Em suma, como não existe um modelo doutrinário, operacional e instrumental de SP comum às FS, nem existe coordenação neste domínio da SP, subentende-se que todas as ações realizadas acontecem no âmbito da autonomia técnico-operacional das FS. Todavia, com exceção dos Açores e da Madeira, onde os PEPP não têm aplicabilidade direta, todos os restantes CTer entendem que é necessária a implementação de uma estratégia nacional orientada para uma SP.

4.2. Estratégias de intervenção policial: programas especiais de policiamento de proximidade

Na Norma de Execução Permanente (NEP) da GNR – 3.58 (2017, p. 1) os PEPP são definidos como “estratégias de intervenção policial, desenvolvidas para resolução de problemas concretos de insegurança, a nível local ou nacional”.

Em síntese e procurando responder à QD2 “Quais são as percepções dos CTer sobre os PEPP, na sua área de responsabilidade? – verificou-se que, na generalidade, as percepções são muito positivas e tem existido uma preocupação evidente dos CTer, para dotarem as SPC com o efetivo necessário em função das diferentes realidades locais e com a formação específica prévia e as competências pessoais/profissionais necessárias para o desempenho nesta área técnica. No entendimento dos CTer, em geral, existem alguns PEPP que já deveriam ter sido extintos, mas na sua grande maioria estão a ser orientados para os problemas de segurança a nível local, com especial atenção aos grupos de risco, procurando, desta forma, ir ao encontro da informação recolhida pelos militares afetos às SPC junto dos diversos atores locais e cidadãos. Contudo, antes da implementação dos PEPP a nível local, nos casos em que a responsabilidade territorial a nível distrital é partilhada com a PSP, os CTer não têm sentido necessidade de efetuar qualquer coordenação técnico-operacional com a PSP. Os CTer também manifestaram aceitação pela eventual implementação de um modelo formal

de monitorização e avaliação interna e externa dos PEPP e absoluta concordância quanto à necessidade de atualização do Manual de Operações da GNR de 1997, bem como a necessidade de elaboração de um *handbook* sobre SP.

4.3. A participação cívica comunitária na segurança a nível local

Na esteira dos estudos desenvolvidos, a nível internacional, pelos norte-americanos Skogan e Hartnett (1997; 2005) e Bayley (1994; 2005) e, a nível nacional, com maior densidade por Durão (2008; 2012) e Lisboa e Teixeira (2015), pode-se afirmar que, a nível empírico e concetual, é consensual a existência de quatro princípios diretamente associados à implementação do PC, designadamente: (i) a descentralização organizacional; (ii) o policiamento orientado por objetivos; (iii) um policiamento com base nos anseios locais; (iv) a coprodução do policiamento e da segurança locais (Durão, 2012, pp. 105-106).

Assim, se fosse necessário definir um marco para a introdução do conceito de segurança integrada e comunitária em Portugal, seria precisamente o ano de 2008 (Pereira, 2009, p. xvii). Ora, sendo a reflexão teórica neste âmbito muito reduzida, importa averiguar as perceções que os CTer têm acerca da presença destes princípios, uma vez que todos pressupõem uma elevada participação cívica comunitária na segurança a nível local.

Em síntese e procurando responder à QD3 “Quais são as perceções dos Comandantes Territoriais sobre a participação cívica comunitária na segurança a nível local, na sua área de responsabilidade?” – verificou-se que os CTer têm a perceção que na área de responsabilidade da GNR, apesar dos PEPP e dos CLS em vigor e da recetividade demonstrada pelos cidadãos em algumas regiões do país, a participação dos cidadãos na segurança a nível local ainda é muito incipiente, acompanhando a tendência nacional de baixa participação da sociedade civil, comparativamente com outros países da Europa. Ainda que a participação cívica comunitária nesta área tenha vindo a aumentar nos últimos anos, também é verdade que, na maioria dos casos, os programas continuam a ser conduzidos e sistematizados, de cima para baixo (*top-down*) e não de baixo para cima (*root based*) (Goinhas & Branco, 2013), tendo como consequência uma participação limitada à informação pública. A GNR apenas informa a comunidade sobre as temáticas dos diferentes PEPP, mas os cidadãos não têm oportunidade de se pronunciarem sobre os mesmos. De acordo com as perceções dos CTer, não se perspetiva que a curto prazo, seja viável atingir o nível mais elevado de envolvimento da comunidade, como é o caso de alguns países anglo-saxónicos (Goinhas & Branco, 2013), onde a comunidade local participa em todas as fases do processo de codificação e coprodução da segurança a nível local, tendo oportunidade de participar na tomada de decisão e influenciar todas as etapas do processo, incluindo a implementação e a própria monitorização.

4.4. Contributos para uma Estratégia Nacional de Segurança de Proximidade

Tendo por base os dados e argumentos atrás explanados, importa começar por salientar que não foi atribuída especial relevância às divergências de opiniões entre os CTer e os especialistas entrevistados – académicos, membros das FSS e políticos – assim como dentro do grupo dos especialistas, uma vez que foram interpretadas e compreendidas, apenas

como percepções diferentes, em geral consolidadas em entendimentos diferenciados sobre os mesmos conceitos, uma vez que na maioria das vezes, podem ser explicadas por eventuais conflitos de interesses, de valores pessoais e institucionais.

Assim, recordando novamente o alcance dos objetivos estratégicos e das medidas previstos na EIMEAP 2020-2023, torna-se relevante que todas as instituições públicas contribuam para o processo de formulação de políticas públicas, mais inclusivas e mais adequadas às realidades locais e regionais, conforme é preconizado no eixo 4 – reforçar a proximidade. Perante estas orientações políticas transversais, importa que sectorialmente todos os Ministérios participem de modo ativo e diligente para a realização desta ambição, tendo o MAI, em geral, e as FSS, em particular, em função das necessidades e dos recursos disponíveis, de continuar a preocuparem-se em desenvolver a capacidade organizacional, as relações de proximidade, de reforço da confiança e, fundamentalmente de envolvimento dos cidadãos na procura de soluções para os problemas das comunidades.

Para estudar cientificamente o processo de implementação, as implicações e os efeitos de políticas e policiamentos de proximidade, continua a fazer sentido que sejam desenvolvidas abordagens científicas de aproximação (DGAI, 2009, p. xv). Para que seja possível passar do conhecimento à intervenção comunitária nesta área da SP, é necessário que se continue a recorrer às ciências sociais, especialmente aos resultados empíricos e teóricos já sistematizados e consolidados das disciplinas que maiores contributos têm dado a este domínio social e cultural, uma vez que a investigação científica produzida isoladamente, nas áreas das ciências policiais e da segurança interna, bem como no âmbito da quinta área das ciência militares – estudos de segurança interna e dos fenómenos criminais, é considerada manifestamente insuficiente para compreender a realidade social, os efeitos e os impactos do fenómeno social em causa.

A este propósito e nas palavras de P.F. Machado (entrevista por *email* e videoconferência, 4 de abril de 2022), “[...] uma das pechas das chamadas ciências policiais consiste na dificuldade de promoção de conhecimento acumulado, credível, que funcione como um verdadeiro sistema de produção.” Para este autor, o conceito de ação policial de proximidade em Portugal, tem uma falta de densificação que importa colmatar no imediato, ainda que “[...] existam contributos parcelares que não configuram um acervo que possa ser entendido como um modelo doutrinário, operacional e instrumental de SP” (P. Machado, *op. cit.*). De acordo com a maioria dos especialistas entrevistados, apenas têm existido operacionalizações, bastante *ad hoc*, muito empiristas, sem monitorização e avaliação sistemática, de alguns princípios básicos do POC. Todavia, a sociedade portuguesa desde o início dos PEPP na década de 90 já mudou bastante, enquanto o conceito de proximidade no ambiente operacional e principalmente nas relações entre a polícia e os cidadãos não mudaram assim tanto.

Assim, continua a fazer sentido que se recorra às conceptualizações e experiências metodológicas da sociologia policial, da antropologia organizacional, especialmente nos processos de intervenção e desenvolvimento comunitário, e da própria psicologia comunitária, assente na ciência preventiva de base comunitária, que permite alcançar um

melhor conhecimento e implementação de projetos de intervenção preventiva, através das parcerias comunitárias entre os mais diversos atores sociais – o Estado; as polícias; as instituições; as organizações e associações locais e os cidadãos organizados.

Neste contexto e para melhor compreensão da proposta a seguir apresentada, emergiu a necessidade de identificar na Lei de Segurança Interna ³ (LSI) quais seriam os pontos de ancoragem e de interligação com as políticas de SP.

Assim, verificou-se desde logo que os n.º 1 e 2 do art.º 8.º da versão atualizada da LSI estatui, entre outros aspetos, que a condução da política de segurança interna é, nos termos da Constituição, da competência do Governo, competindo ao Conselho de Ministros definir as linhas gerais da política de segurança interna, as orientações sobre a sua execução e programar e assegurar os meios destinados à sua execução.

Nos termos do artigo 14.º o Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna (SGSSI) funciona na direta dependência do Primeiro-Ministro ou, por sua delegação, no MAI, sendo equiparado a Secretário de Estado. Entre outras competências, nos termos da alínea d) do n.º 2 do artigo 17.º, compete ao SGSSI proceder ao tratamento, consolidação, análise e divulgação integrada das estatísticas da criminalidade, participar na realização de inquéritos de vitimação e insegurança, e ainda elaborar o RASI.

Conforme já tinha sido referido anteriormente, usualmente o RASI identifica e descreve os diversos Programas Gerais de Prevenção e Policiamento e os Programas e ações Específicas de Prevenção e Policiamento realizados pelas FSS e nos últimos capítulos, faz sempre uma avaliação muito genérica das orientações estratégicas na área da segurança interna no ano em análise e apresenta, simultaneamente, as orientações para o ano seguinte. Neste caso, destacam-se com interesse para a investigação em curso as orientações dedicadas ao reforço do modelo de SP (RASI, 2020, pp. 248 a 270).

Também é referido que no artigo 21.º da LSI, que o Gabinete Coordenador de Segurança (GCS) é o órgão especializado de assessoria e consulta para a coordenação técnica e operacional da atividade das FSS, funcionando na direta dependência do Primeiro-Ministro ou, por sua delegação, no MAI. Este Gabinete é presidido pelo SGSSI e é composto pelo Secretário-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa, os Comandantes-Gerais da GNR e da Polícia Marítima, os Diretores Nacionais da PSP e da Polícia Judiciária e os Diretores dos Serviços de Estrangeiros e Fronteiras, do Serviço de Informações Estratégicas de Defesa e do Serviço de Informações de Segurança e o Diretor-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais. Este Gabinete reúne ordinariamente, uma vez por trimestre, e extraordinariamente, sempre que o presidente o convoque, por sua iniciativa ou a pedido de qualquer dos seus membros. Sob a coordenação do SGSSI funciona um secretariado permanente do Gabinete constituído por oficiais de ligação.

Destaca-se que compete ao GCS, nos termos do previsto no n.º 1 do artigo 22.º, assistir de modo regular e permanente o SGSSI no exercício das suas competências de coordenação,

³ Cfr. Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto (versão atualizada).

direção, controlo e comando operacional e, designadamente, estudar e propor políticas públicas de segurança interna; esquemas de cooperação de FSS; aperfeiçoamentos do dispositivo das FSS e ainda estratégias e planos de ação nacionais na área da prevenção da criminalidade. Todavia, no decurso desta investigação não foram identificados quaisquer estudos de carácter científico ou propostas de natureza técnica, provenientes deste Gabinete na área da SP.

A este propósito D. Araújo (*op. cit.*), entende inclusive, que “[...] mais importante do que ter uma doutrina sobre a SP é incluir este conceito na própria LSI, por forma a dar-lhe consistência de política pública. [...] do ponto de vista conceptual, a SP é o outro lado da segurança global”. Na ótica desta especialista, é premente e urgente que na próxima revisão da LSI, seja incluída a política de SP, pois a ausência de uma referência ao conceito de SP, tal como já existe para os conceitos de *security* e de *safety*, torna ainda mais complexa a identificação dos PEPP que façam sentido implementar em determinada região do país.

Complementarmente e nas palavras de P. F. Machado (*op. cit.*), a ausência de um procedimento estruturado e testado para proceder à *accountability* dos PEPP, é, desde logo um indicador de fragilidade conceptual neste âmbito. Porém, segundo P. F. Machado (*op. cit.*), a *accountability* deve ser entendida na ótica de Blair (2000), ou seja, só se atinge quando se consegue aferir se os objetivos, a utilidade e desempenho dos PEPP estão efetivamente a contribuir para a segurança comunitária, não se tratando de um procedimento de auditoria financeira, mas de reforço da legitimação da ação política, pela responsabilização dos seus autores.

Nesta investigação, para além de ter ficado evidente a inexistência de um modelo doutrinário operacional e instrumental de SP comum às FS, também se verificou, em resultado direto desta falta de densificação concetual, que existem entendimentos divergentes sobre os modelos de policiamento aplicados. Relevando-se neste âmbito, a vantagem de existir um fórum que pode ser utilizado para a discussão e alinhamento nacional sobre temas estruturantes, como é o caso das reuniões trimestrais do Gabinete Coordenador de Segurança, presidido pelo SGSSI. Ou seja, enquanto a PSP nas palavras do Chefe da Divisão de Prevenção Pública e Proximidade da PSP, H.D. Guinote (entrevista por videoconferência, 11 de março de 2022), esclarece que

[...] na PSP a nossa matriz e identidade está associada apenas ao modelo de PP, sendo que só utilizamos o conceito de PC para explicar o que não é feito neste tipo de modelo de policiamento. [...] a matriz, ou os princípios a aplicar para implementar um PC, em princípio são semelhantes ao modelo de PP, porque a filosofia é a mesma. A diferença depois são as *nuances* da sua implementação, nomeadamente a partilha de competências de policiamento a nível local. Enquanto nos países anglo-saxónicos, eles têm por exemplo, os *Neighborhood Watch*, em que são elementos da própria comunidade que formam equipas de vigilância, em Portugal isso não é possível, o quadro legal não o permite. A sociedade portuguesa está habituada a ver a competência da vigilância da segurança interna a estar entregue ao Estado e não aos cidadãos.

Na mesma linha argumentativa, N. C. Poiães (entrevista por *email*, 3 de março de 2022), afirma que “[...] não existe um modelo doutrinário, operacional e instrumental comum às duas FS. A fonte doutrinária de base (anglo-saxónica e francófona) é a mesma *mutatis mutandis*, mas não existe uma concertação integrada entre as duas Forças.”

Por outro lado, a GNR conforme definido na NEP/GNR – 3.58 (2017, pp. 1-11) que tem por finalidade regular o funcionamento da estrutura que desenvolve a prevenção criminal e o PC da GNR, entende que recorre, simultaneamente aos modelos de PP e PC, mas atribuindo especial enfoque ao PC, conforme ficou demonstrado, quando criou a nível central, a Repartição de Prevenção Criminal e Policiamento no Comando Operacional e a nível local, implementou nos Destacamentos Territoriais, as Secções de Prevenção Criminal e PC, para a promoção dos vários PEPP.

Sem procurar fazer analogias, porque se tratam de intuições distintas, ainda assim, releva-se o entendimento completamente divergente da PSP, adotado pela Polícia Municipal de Lisboa a nível local sobre a SP, o qual é considerado internacionalmente como uma boa prática de segurança urbana e como um modelo inovador, pois assenta a sua intervenção em programas de PC, promovendo e integrando parcerias estratégicas que atuam sobre a segurança da comunidade, investindo num trabalho articulado, em rede e essencialmente numa abordagem de proximidade⁴. Neste contexto, conforme referido por A. V. Neves (entrevista por *email*, 14 de março de 2022), as FS deveriam incentivar à participação dos cidadãos na coprodução do PP a nível local através da “[...] criação de grupos de segurança com reuniões mensais, depois de formação adequada e todos os elementos do grupo, incluindo as FS à semelhança do PC desenvolvido pela CML.”

Contudo, relativamente a esta dimensão estruturante, relacionada com a participação cívica comunitária na segurança local, P. F. Machado (*op. cit.*) entende que no contexto social, económico, e político atual, verifica-se uma relativa degradação na relação entre as instituições públicas do Estado e os cidadãos, seja nas áreas da saúde, da educação, da administração tributária, mas também na área da segurança pública, apesar de neste caso, não ser tão acentuada. Esta situação não ajuda a fomentar uma participação cidadã ativa, e o que se observa são participações reativas. Para fomentar uma maior participação cidadã, os atores institucionais têm que assentar a sua atividade numa condição prévia de provas dadas, tais como: “[...] (1) a redução dos tempos de resposta; (2) a maior proatividade policial; (3) mais comunicação e melhoria da qualidade da comunicação; (4) uma melhor definição estratégica da cooperação e clarificação tática entre instituições [...]” (P. F. Machado, *op. cit.*).

Por outro lado, também ficou evidente nas entrevistas realizadas ao painel de especialistas, que tem existido alguma preocupação entre as FS, em clarificar a diferença entre os conceitos de PP e de PC, o que nas palavras de P. F. Machado (*op. cit.*), configura “[...] uma discussão relativamente estéril, porquanto o que está em causa é uma mudança de filosofia em relação ao passado, mais do que uma diferença de procedimentos que queremos ver no presente”.

⁴ Cfr. site institucional da Polícia Municipal de Lisboa em: <https://cidadania.lisboa.pt/acoes-comunitarias/seguranca>.

Na conceção deste especialista, o PC foca-se mais no trabalho de parceria entre as FSS e os cidadãos, recorrendo a formas criativas e inovadoras para resolver os problemas de insegurança da comunidade, e na tradição mais europeia, e sobretudo, de influência francófona, fala-se mais em PP. Porém, numa análise mais fina às estratégias e as práticas da proximidade, acaba-se igualmente a falar de um POC, ou na denominação anglo-saxónica *community-oriented policing*.

A decisão política de criação de uma estratégia ou de um programa nacional para a SP em Portugal, parece uma inevitabilidade nas palavras de P. Machado (*op. cit.*)

[...] creio que um programa nacional de prevenção e SP é fundamental. Repare-se que quando se invoca que Portugal é um dos países mais seguros do Mundo, por via de honrosos lugares cimeiros no *Global Peace Index* (4º lugar em 2021), as determinantes para esse posicionamento cimeiro são maioritariamente de nível macro e reportam para uma situação (mais abstrata) de Paz. Se detalharmos o nosso desempenho por domínios, verificamos que esse posicionamento já não é tão extraordinário, embora seja ainda positivo.

Mas também se pode inferir exatamente o mesmo entendimento, das palavras proferidas por D. Araújo (entrevista presencial, 30 de março de 2022), quando afirma que,

[...] ainda não foi concretizado nenhum Programa Nacional de Prevenção e SP. Se o tema da SP já estivesse plasmado diretamente na LSI, iria certamente facilitar a concretização de um plano desta natureza. [...] é inevitável que a curto prazo, o MAI tenha que realizar um Plano Nacional de Políticas de SP.

Por outro lado, as orientações estratégicas constantes no RASI 2019 e 2020, a propósito da necessidade de reforçar o modelo SP, bem como as orientações plasmadas no atual Programa do XXIII GC (2022, p. 61) e nos anteriores também evidenciam a mesma orientação, designadamente quando referem que é preciso robustecer a segurança interna aprofundando “em articulação com as autarquias, a implementação da nova geração de CLS que concretize uma estratégia de PP em domínios como a segurança escolar, o apoio aos idosos ou a segurança no desporto e em grandes eventos”.

Por esta razão, P. Machado (*op. cit.*) entende que um programa ou estratégia nacional, que comprometa os diferentes atores institucionais, nas respetivas áreas de responsabilidade, pode contribuir para uma melhor resolução “das questões de insegurança de baixa intensidade e na relevante questão do sentimento de insegurança, relacionada com a violência doméstica, da insegurança da noite, do *bullying* escolar, da pequena criminalidade de rua, da insegurança ambiental”.

Em síntese e procurando responder à QC “Que contributos podem ser adotados para a concretização de uma estratégia nacional de SP?” – no alinhamento das orientações plasmadas no atual Programa do XXIII Governo Constitucional, bem como dos anteriores e da EIMEAP 2020-2023, apresenta-se subsequentemente a sistematização dos principais contributos identificados, por decorrência desta investigação-para-a-ação, designadamente:

- a. A necessidade premente de criar um Grupo de Trabalho (GT) interministerial para desenvolver uma estratégia nacional de SP para a próxima década, nos termos e com a constituição a definir pelo Primeiro-Ministro ou, por sua delegação, pelo MAI, que comprometa os diferentes atores institucionais, nas respetivas áreas de responsabilidade;
- b. Como possível entidade primariamente responsável por este GT, seja equacionada a designação do GCS, por força das atribuições legalmente atribuídas, pelo no n.º 1 do art.º 22.º da LSI. Sem prejuízo de, pela abrangência dos assuntos a tratar, bem como da necessidade de efetuar um diagnóstico adequado que observe as múltiplas dimensões de análise, serem envolvidas outras entidades públicas e privadas, que acrescentem valor técnico-científico e contribuam para o produto final. Sendo ainda desejável que se recorra à colaboração de investigadores de reconhecido mérito científico e com produção científica nas áreas: (i) das ciências policiais; (ii) das ciências militares – estudos de segurança interna e dos fenómenos criminais; (iii) da sociologia organizacional, da segurança interna e da polícia; (iv) da antropologia organizacional, especialmente nos processos de intervenção e desenvolvimento comunitário; (v) da própria psicologia comunitária. Podendo ainda recorrer à assistência técnica internacional especializada de terceiros, tais como o *Institut des Hautes Études du Ministère de l'Intérieur* (França) e a *European Union Agency for Law Enforcement Training* (CEPOL);
- c. Que face à fraca participação comunitária na sociedade portuguesa, seja atribuída especial relevância ao estudo aprofundado do quadro teórico das parcerias e intervenção comunitária, nomeadamente: (i) identificação dos principais métodos e técnicas de participação que podem ser utilizados com vista a envolver as comunidades em processos que visam a promoção de respostas coordenadas e integradas para problemas sociais complexos; (ii) identificação dos melhores critérios para medir a eficácia das parcerias comunitárias e dos efeitos ao nível individual, organizacional e comunitário;
- d. Que as atividades a desenvolver pelo GT, tenham especial consideração pelas principais tendências e melhores práticas desenvolvidas em outros países da Europa, mas sobretudo acolhendo os processos e políticas públicas de referência a nível nacional, como é o caso da Estratégia Nacional de Segurança Rodoviária: Visão Zero 2030 elaborada pela Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária (ANSR, 2020), a qual serviu de modelo para a proposta a seguir apresentada;
- e. Que a eventual estratégia a desenvolver por este GT, compreenda as seguintes etapas:
 - 1) Etapa 1 – definição dos princípios orientadores da estratégia nacional de SP, à luz das competências dos órgãos do sistema de segurança interno, verificando o seu alinhamento com os compromissos nacionais e internacionais e visões partilhadas para esta área, bem como o alinhamento com as diferentes estratégias nacionais transversais em curso; definição do cronograma temporal de conclusão dos trabalhos e implementação das etapas subsequentes da estratégia.

2) Etapa 2 – elaboração de quatro relatórios técnico-científicos para apoiar a preparação da estratégia, nomeadamente: (i) um relatório que contemple o diagnóstico da situação atual dos modelos de proximidade policial em Portugal e a identificação dos desafios mais relevantes que se perspetivam para a próxima década na área da participação comunitária e na relação entre polícia e os cidadãos, em comparação com as principais tendências a nível europeu; (ii) um relatório que identifique os princípios base que estão subjacentes à evolução das políticas de SP nas sociedades contemporâneas e que defina as orientações científicas gerais e o quadro metodológico para o desenvolvimento da estratégia; (iii) um relatório que constitua uma base para realização de um *handbook* sobre SP e participação comunitária, que para além de inclusão das boas práticas das FS, também inclua uma ancoragem concetual sólida que configure um possível modelo doutrinário, operacional e instrumental comum neste domínio, o qual deverá promover a uniformização, a integração e a automatização de processos, mas salvaguardando sempre a flexibilidade necessária que permita às FS, procederem às necessárias adaptações, em função das diferentes realidades. Tendo como objetivo potenciar o reforço da proximidade aos cidadãos e, concomitantemente, fomentar uma participação cidadã ativa em substituição da participação reativa; (iv) um relatório que estabeleça o quadro metodológico para a estratégia e para a preparação dos planos de ação, incluindo os procedimentos para o seu desenvolvimento e monitorização.

3) Etapa 3 – Com base nos relatórios técnico-científicos, deverá ser apresentada a estratégia nacional de SP e o primeiro plano de ação 2023-2024, com suporte no quarto relatório (Etapa 2), que define a metodologia de preparação dos planos de ação.

Por último, recorda-se que “o poder político intervém, para isso foi criado. Mas deve conhecer aquilo em que atua, enquanto atua. E não esqueçamos em momento algum que ciência e política, são parte integrante desse conhecimento” (DGAI, 2009, *xii*).

5. Conclusões

Ao longo desta investigação demonstrou-se a necessidade urgente de concretização de uma política nacional de SP, que exige a definição de uma estratégia com objetivos e medidas que sejam adaptáveis e concretizáveis em todo o território nacional, salvaguardando as diferentes realidades locais e regionais e permitindo a necessária flexibilidade à GNR para proceder às adaptações que sejam necessárias ao nível operacional. Contudo, o que está em causa nesta conceção que remete para uma estratégia nacional, é decisivamente, a inexistência de uma ideia partilhada sobre SP, estabelecida e sustentada politicamente, para que tenha eficácia e êxito junto das comunidades.

Conforme já era defendido em 2009, no preâmbulo da versão portuguesa do Manual dos Diagnósticos Locais de Segurança, atualmente não é aceitável que sejam concebidas políticas públicas e ações políticas para terem efeitos sociais nas comunidades locais, sem terem por base um processo de produção de conhecimento científico bem fundamentado teoricamente e

sobretudo orientado para a ação, para que a decisão política seja a mais sustentada e adequada à realidade local. A informação recolhida localmente pelas FSS, por si só não é suficiente, é necessário que se efetue uma análise e tratamento sistematizado da mesma por entidades com conhecimento e competências técnicas e científicas devidamente integrados numa rede de conhecimentos multidisciplinares. Efetivamente, não há nem pode haver margem, nem tolerância para amadorismos nesta área, pois os custos sociais e políticos são elevadíssimos.

O método de investigação da pesquisa, assentou fundamentalmente, no raciocínio indutivo e a estratégia de investigação numa abordagem de natureza qualitativa, devidamente suportada numa revisão de literatura nacional e internacional, nas perceções dos CTer e do painel de especialistas, assim como na leitura crítica e interpretação dos normativos legais que enquadram esta pesquisa. Como foi recolhida informação sobre uma única unidade de estudo e o desenho de pesquisa assentou num estudo de caso.

No que que respeita ao OE1 – Analisar as perceções dos CTer sobre a SP a nível local, na sua área de responsabilidade, a que corresponde a QD1, concluiu-se que na GNR não são realizadas avaliações dos PEPP, nem dos CLS por entidades externas, nem existe a prática regular e organizada da medição/aferição qualitativa e quantitativa da satisfação e qualidade do serviço policial, seja interna ou externa. O que se verificou é que apenas são efetuadas avaliações internas globais, *ad hoc*, de carácter empirista, sem avaliação sistemática. Também foi possível verificar que não existe um modelo doutrinário, operacional e instrumental de SP comum à GNR e à PSP, nem existe qualquer ação de coordenação neste domínio da SP, já que a maioria das ações realizadas se subentendem, que estão no âmbito da denominada autonomia técnico-operacional das FS. Todavia, com exceção dos CTer dos Açores e da Madeira, onde os PEPP não têm aplicabilidade direta, todos os restantes entendem ser necessária uma estratégia nacional orientada para uma SP.

No que que respeita ao OE 2 – Analisar as perceções dos CTer sobre os PEPP, na sua área de responsabilidade, a que corresponde a QD 2, verificou-se que na generalidade as perceções dos CTer são muito positivas. Em geral, os CTer afirmam que existem alguns PEPP que já deveriam ter sido extintos, mas na sua grande maioria, estão a ser orientados para os problemas de segurança a nível local, com especial atenção aos grupos de risco, procurando desta forma ir ao encontro da informação recolhida pelos militares afetos às SPC, junto dos diversos atores locais e cidadãos. Contudo, antes da implementação dos PEPP a nível local, nos casos em que a responsabilidade territorial a nível distrital é partilhada com a PSP, não tem existido a necessidade de efetuar qualquer coordenação técnico-operacional com a PSP. Os CTer também manifestaram aceitação pela eventual implementação de um modelo formal de monitorização e avaliação interna e externa dos PEPP e concordância quanto à necessidade de atualização do Manual de Operações da GNR de 1997, bem como quanto à necessidade de elaboração de um *handbook* sobre SP.

Já no que se refere ao OE 3 – Analisar as perceções dos CTer sobre a participação cívica comunitária na segurança a nível local, na sua área de responsabilidade, que corresponde à QD 3, verificou-se que de acordo com as perceções dos CTer, não se perspetiva que a curto

prazo, seja viável atingir o nível mais elevado de envolvimento da comunidade verificado em alguns países anglo-saxónicos, onde a comunidade participa em todas as fases do processo de codecisão e coprodução da segurança a nível local, tendo oportunidade de participar na tomada de decisão e influenciar todas as etapas do processo, incluindo a implementação e a própria monitorização.

Finalmente, quanto ao OG - Propor contributos para a concretização de uma estratégia nacional de SP, diretamente relacionado com a QC, concluiu-se que para atingir as orientações plasmadas no atual Programa do XXIII GC e na EIMEAP 2020-2023, será necessária a existência de uma ideia comum de SP, devidamente suportada a nível político e completamente aceite pelas FS.

Como contributos para o conhecimento, na mesma linha dos estudos científicos que têm vindo a ser realizados por Durão (2008, 2012) nos últimos anos, ainda que mais direcionados para a realidade e área de responsabilidade da PSP, na presente investigação foi igualmente possível verificar, seja através do levantamento atualizado das perceções do universo dos 20 CTer, seja através das entrevistas aos painéis de especialistas, que: (i) similarmente, na área de responsabilidade da GNR, a SP em Portugal continua, no essencial, a consistir na implementação *ad hoc* de um conjunto de PEPP, em detrimento de uma estratégia organizacional alternativa ou de uma abordagem geral do policiamento; (ii) a criação de um GT interministerial e a elaboração do *handbook* sobre SP; (iii) o facto de não se antecipar, a curto prazo, a possibilidade de os cidadãos participarem ativamente em todas as fases do processo de codecisão e coprodução da segurança a nível local, evidenciando desta forma a necessidade de concretização de uma estratégia nacional de SP, que agregue e alinhe todos os atores envolvidos na segurança das comunidades.

Quanto às limitações da investigação, releva-se o facto de apenas ter sido possível entrevistar duas entidades com responsabilidades na formulação de políticas de segurança interna em Portugal e três investigadores no domínio da segurança interna.

Em face dos resultados obtidos nesta investigação propõe-se que em pesquisas futuras também sejam incluídos os militares que atualmente prestam serviço nas SPC dos Destacamentos Territoriais, bem como os Comandantes Distritais da PSP.

Ao nível das recomendações de ordem prática, destaca-se inequivocamente a necessidade em atualizar o Manual de Operações da GNR e sugere-se que seja equacionado o desenvolvimento de um aplicativo móvel idêntico ao AlertCops⁵ do Ministério do Interior Espanhol.

Por fim, conclui-se a presente investigação, recordando que a GNR com as suas singularidades e posicionamento único no sistema de forças nacional, tal como todas as outras forças de *gendarmarie* na Europa e no mundo, é uma instituição *sui generis* que ultrapassa o âmbito normal das funções de policiamento. Além disso, é importante realçar o facto de ser a única FS que está presente em mais de 500 localidades, sendo responsável pelo PP em 270

⁵ Cfr. site institucional em: <https://alertcops.ses.mir.es/mialertcops/>.

dos 308 concelhos e em 2.733, das 3.092 freguesias, conferindo-lhe um papel determinante para a realização de um PP eficaz e de uma relação de confiança mútua e de legitimidade com os cidadãos, assegurando a presença do Estado e o exercício da sua autoridade em qualquer ponto do território nacional e garantindo, em permanência, a segurança e a tranquilidade das populações.

Outra conclusão do presente estudo sugere que a eventual concretização de uma política de SP em Portugal, deve ser sempre assegurada, com o adequado envolvimento dos CTER, adequando as necessidades aos recursos disponíveis e às exigências operacionais, onde a articulação e o envolvimento de todos os atores locais na procura de soluções ajustadas às diferentes realidades locais e regionais, é que potenciarão e reforçarão a proximidade das FS aos cidadãos.

Referências bibliográficas

- Andrade, J., Lobo, V., Morgado, J., Santos, L. & Silva, N. (2017). O reconhecimento formal da área científica das ciências militares: um imperativo e uma inevitabilidade? *Revista Militar*, 2583, 2-20.
- Araújo, D. (2018a). *Portugal, novos Paradigmas de Segurança. Os modelos de segurança de proximidade e o contrato local de segurança de Loures*. (Tese de doutoramento em ciência política, especialização em Políticas Públicas). Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, Lisboa.
- Araújo, D. (2018b). Segurança. Conceitos e Perceções e Enquadramento legislativo da segurança interna em Portugal. Em: *Modelos Preditivos & Segurança Pública*. Porto: Fronteira do Caos.
- Autoridade Nacional Segurança Rodoviária (2020). *Princípios Balizadores da Estratégia Nacional de Segurança Rodoviária* – Documento de enquadramento. Retirado de https://visaozero2030.pt/wp-content/uploads/FASE1-Principios_Balizadores_VisaoZero2030.pdf
- Barbalet, J. M., (1989). *A Cidadania*. Lisboa: Editorial Estampa.
- Bardin, L. (1977). *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70.
- Bayley, D. & Shearing, C. (2005). The future of policing. Em: *Policing: Key Readings*, org. Tim Newburn. (pp. 715-732). Cullompton: Willan Publishing.
- Bayley, D. (1994). Community policing: a report from the devil's advocate. Em: *Community Policing: Rethoric or Reality*, orgs. Jack Greene e Stephen Matrofski. (pp. 225-238). Nova Iorque: Praeger.
- Belchior, A. M., (2015). *Confiança nas Instituições Políticas*. Ensaios da Fundação Francisco Manuel dos Santos. Lisboa: Relógio D'Água Editores.
- Blair, H. (2000). Participation and Accountability at the Periphery: Democratic Local Governance in Six Countries. *World Development*, 28(1), 21-39.

- Borges, J. V. (2018). A segurança e defesa no mundo novo em mudança. Em: A. J. Telo, J. V. Borges, & N. L. Pires (Eds.), *Dar uma razão à força e uma força à razão*. (pp. 1-60). Alcochete: Nexo.
- Borges, J. (2017). Intervenção das Forças Armadas na Segurança Interna: Da Excepcionalidade à Complementaridade. Em: Saraiva L. E. M. (Ed.), *O papel das Forças Armadas na Segurança Interna*. (pp. 53-63). Lisboa: Universidade Lusíada Editora.
- Borges, J. V. (2013a). *O terrorismo transnacional e o planeamento estratégico de segurança nacional dos EUA*. Porto: Fronteira do Caos Editores.
- Borges, J. V. (2013b). As Forças Armadas na Segurança Interna: Mitos e Realidades. *Revista Militar*, 2532, janeiro, 11-17.
- Bryman, A. (2012). *Social Research Methods* (4.ª Ed.) Oxford: Oxford University Press.
- Buzan, B., & Waever, O. (1997). *Security: A New Framework for Analysis*. Lynne Rienner Publishers.
- Cardoso, L. (1981). Defesa Nacional – Segurança Nacional. *Nação e Defesa*, 17, janeiro, 11-24.
- Coutinho, C. P. (2014). *Metodologia de Investigação em Ciências Sociais e Humanas: Teoria e Prática*. Coimbra: Almedina.
- Couto, A. C. (1988). *Elementos de Estratégia. Apontamentos para um Curso*, Vol. I. Lisboa: Instituto de Altos Estudos Militares.
- Decreto-Lei n.º 30/2017, de 22 de março (2017). *Estatuto dos Militares da Guarda Nacional Republicana*. Diário da República, 1.ª Série, 58, 1507-1550. Lisboa: Ministério da Administração Interna.
- Direção Geral de Administração Interna (2009). *Manual de diagnósticos locais de segurança: uma compilação de normas e práticas internacionais* (Versão adaptada de *Guidance on Local Safety Audits. A Compendium of International Practice*). Trad. M. J. Correia e Rev. Técnica. e adaptação para a versão portuguesa, Paulo Machado. Lisboa: Ministério da Administração Interna.
- Durão, S., & Lopes, D., S. (2012). Policiamento de proximidade em Portugal: limites de uma metáfora mobilizadora. Em: S. Durão, & M. Darck (Coords.), *Polícia, Segurança e Ordem Pública. Perspetivas Portuguesas e Brasileiras* (pp. 101-134). Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Durão, S. (2008). *Patrulha e Proximidade – uma etnografia da polícia em Lisboa*. Lisboa: Almedina.
- Elias, L. (2018). *Ciências Policiais e Segurança Interna. Desafios e Prospetiva*. Lisboa: ICPOL-ISCPSI.
- Goinhas, P., & Branco, J. (2013). *Participação da comunidade em processos de desenho urbano e de urbanismo - Levantamento e descrição de métodos e técnicas* (Relatório 41/2013 – DED/NAU). Lisboa: LNEC.
- Governo Constitucional (2019). *Programa do XXII Governo Constitucional (2019-2023)*. Retirado de <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.px?v=%3d%3dBAAAAB%2bLCAAAAAAABACzsDA1AQB5jSa9BAAAAA%3d%3d>.

- Governo Constitucional (2018). *Programa Nacional de Reformas 2016-2022*. Retirado de <https://www.portugal.gov.pt/upload/ficheiros/i007132.pdf>
- Governo Constitucional (2015). *Programa do XXI Governo Constitucional (2015-2019)*. Retirado de <https://www.portugal.gov.pt/ficheiros-geral/programa-do-governo-pdf.aspx>.
- Guarda Nacional Republicana. (2021). *Plano de Atividades da GNR 2022*. Lisboa: Autor.
- Guarda Nacional Republicana. (1996). *Manual de Operações Volume I*. Lisboa: Autor.
- Guerra, I. C. (2006). *Pesquisa Qualitativa e Análise de Conteúdo*. Cascais: Príncipia Editora.
- Instituto Universitário Militar (2020). *Glossário de Termos Militares* [versão PDF]. Retirado de <https://www.ium.pt/s/wp-content/uploads/Versao-Online.pdf>
- Instituto Universitário Militar (2019). *Domínios, áreas e subáreas de investigação*. Lisboa: Instituto Universitário Militar. Retirado de <https://cidium.ium.pt/site/index.php/pt/investiga/dominios-areas-e-subareas-de-investigacao>.
- Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro (2004). *Aprova a lei-quadro dos Institutos Públicos*. Diário da República, 1.ª Série - A, 12. 301 a 311. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei n.º 3/2020, de 31 de março (2020). *Grandes Opções do Plano para 2020*. Diário da República, 1.ª Série, 64. 337 a 460. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto (2008). *Aprova a Lei de Organização da Investigação Criminal*. Diário da República, Série I, 6038 – 6042. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto (2008). *Lei de Segurança Interna*. Diário da República, I Série, 167, 6135-6141. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei n.º 55/2020, de 27 de agosto (2020). *Define os objetivos, prioridades e orientações de política criminal para o biénio de 2020-2022, em cumprimento da Lei n.º 17/2006, de 23 de maio, que aprova a Lei-Quadro da Política Criminal*. Diário da República, Série I, 2 – 11. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro (2007). *Aprova a orgânica da Guarda Nacional Republicana*. Diário da República, 1.ª Série, 213. 8043 a 8051. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei n.º 70/2018, de 31 de dezembro (2018). *Grandes Opções do Plano para 2019*. Diário da República, 1.ª Série, 251. 5986 a 6038. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei n.º 75-C/2020, de 31 de dezembro (2020). *Grandes Opções do Plano para 2021-2023*. Diário da República, 1.ª Série, 253. 171- (289) a 171- (377). Lisboa: Assembleia da República.
- Lisboa, M., & Teixeira, A. (2015). *Policimento de Proximidade, Representações e práticas da população e inovação organizacional na Polícia*. V.N. Famalicão: Edições Húmus, Lda.
- Lisboa, M., & Teixeira, A. (2008). *Organização e Meio Envolvente: o caso do Policiamento de Proximidade. Paper apresentado no VI Congresso Português de Sociologia, Universidade Nova de Lisboa (25 e 26 de junho)*. Lisboa.
- Lourenço, N., & Costa, A. (2018). *Estratégia de Segurança Nacional - Portugal Horizonte 2030*. Lisboa: Edições Almedina.
- Lourenço, N., Lopes, F., Rodrigues, J. C., Costa A. & Silvério, P. (2015). *Segurança Horizonte 2025: um Conceito Estratégico de Segurança Interna*. Lisboa: Colibri & GRESI.

- Marcelino, V. (2018). Policiamento de proximidade. A solução para a insegurança que os governos têm desprezado. *Diário de Notícias*. Retirado de <https://www.dn.pt/educacao-do-dia/25-nov-2018/policiamento-de-proximidade-a-solucao-para-a-inseguranca-que-os-governos-tem-desprezado-10228744.html>
- Marshall, T. S., & Bottomore, T., (1992). *Citizenship and Social Class*. London: Pluto Press.
- Ministério da Modernização do Estado e da Administração Pública. (2020). *Inovação e Modernização - Estratégia para o Estado e a Administração Pública*. Retirado de https://www.apin.gov.pt/wp-content/uploads/sites/2/2020/07/inovacao_modernizacao_estrategia_estado_administracao_publica.pdf.
- NEP/GNR – 3.58. (2017). *Prevenção Criminal e Policiamento Comunitário*. Lisboa: Guarda Nacional Republicana – Comando Operacional.
- Oliveira, J. F. (2006). *As Políticas de Segurança e os Modelos de Policiamento – A emergência do Policiamento de Proximidade*. Coimbra: Edições Almedina.
- Pereira, R. (2009). Dos diagnósticos aos contratos locais de segurança. Em: *Manual de diagnósticos locais de segurança: uma compilação de normas e práticas internacionais* (Versão adaptada de Guidance on Local Safety Audits. A Compendium of International Practice). Trad. M. J. Correia e Rev. Técnica. e adaptação para a versão portuguesa, Paulo Machado. Lisboa: Ministério da Administração Interna.
- Portaria n.º 221/20, 21 de setembro (2020). *Procede à segunda alteração da Portaria n.º 1450/2008, de 16 de dezembro, na sua redação atual, que estabelece a organização interna das unidades territoriais, especializadas, de representação e de intervenção e reserva da GNR*. *Diário da República*, I Série, 184. Lisboa: Ministério da Administração Interna.
- Presidência do Conselho de Ministros (2007). Resolução do Conselho de Ministros n.º 44/2007 de 19 de março. *Aprova as opções fundamentais da reforma da GNR e da PSP*. *Diário da República*, 1.a Série — n.º 55. Lisboa: Assembleia da República.
- Presidência do Conselho de Ministros (2020). Resolução do Conselho de Ministros n.º 98/2020 de 13 de novembro. *Aprova a estratégia de Portugal 2030*. *Diário da República*, 1.a série — n.º 222. Lisboa: Assembleia da República.
- Presidência do Conselho de Ministros (2020). Resolução do Conselho de Ministros n.º 55/2020 de 31 de julho. *Aprova a Estratégia para a Inovação e Modernização do Estado e da Administração Pública 2020-2023*. *Diário da República*, 1.a Série — n.º 148. Lisboa: Assembleia da República.
- Quivy, R., & Campenhoudt, L. V. (1992, 2005). *Manual de Investigação em Ciências Sociais* (1ª ed. e 4ª ed.). Lisboa: Gradiva.
- Ribeiro, A. S. (2009). *Teoria Geral da Estratégia – O essencial ao processo estratégico*. Almedina: Coimbra.
- 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.

- Silva, N.M.P. (2017). Cidadania e segurança: confiança nas instituições. Em: L. E. M. Saraiva (Ed.). *O papel das Forças Armadas na Segurança Interna*. Lisboa: Universidade Lusíada Editora.
- Silva, N. M. P. (2015). *Entre o Militar e o Policial – As Reformas da Administração Pública, atitudes dos oficiais da GNR e da PSP face aos processos de reforma e reestruturação*. Lisboa: Diário de Bordo.
- Silva, N.M.P. (2010). Cidadania e Segurança: Uma Análise Prospetiva. Em: AAVV. *I Congresso Nacional de Segurança e Defesa*. Loures: Diário de Bordo.
- Sistema de Segurança Interna. (2020). *Relatório Anual de Segurança Interna (RASI) 2019*. Lisboa: SSI.
- Sistema de Segurança Interna. (2021). *Relatório Anual de Segurança Interna (RASI) 2020*. Lisboa: SSI.
- Skogan, W. (2006). *Police and Community in Chicago. A Tale of the Three Cities*. Oxford: Oxford University Press.
- Skogan, W., & Hartnett, S. (2005). Community policing in Chicago. Em: T. Newburn (Ed.), *Policing. Key Readings* (pp. 428-441). Devon: Willan Publishing.
- Skogan, W., & Hartnett, S. (1997). *Community Policing, Chicago Style*. Nova Iorque.
- Skolnick, J. H., & Bayley, D. H. (2002). *Policimento Comunitário*. São Paulo: Edusp.
- Turner, R. S. (1994). Postmodern Culture/ modern Citizens, Em: B. Steenbergen (Ed.), *The Condition of Citizenship*. London: Sage.

CITIZENSHIP AND SECURITY: CONTRIBUTIONS TO A NATIONAL PROXIMITY SECURITY STRATEGY¹

CIDADANIA E SEGURANÇA: CONTRIBUTOS PARA UMA ESTRATÉGIA NACIONAL DE SEGURANÇA DE PROXIMIDADE

Nuno Miguel Parreira da Silva

Colonel in the *Guarda Nacional Republicana*

PhD in Sociology (ISCTE – IUL)

Head of the Financial Resources Department of the GNR

Professor of the PhD in Military Sciences at the Military University Institute

1449-027 Lisbon, Portugal

ORCID: 0000-0003-1116-1945

silva.nmp@gnr.pt

Abstract

Today, it would not be possible to draw up public policies that have social impact on communities without basing them on a process to generate action-oriented knowledge grounded on theory, to ensure that all policy decisions are sustained and appropriate to local realities. The goal of this study is to analyse the territorial forces of the GNR assigned to proximity policing. The study used an inductive reasoning methodology, a qualitative research strategy and a case study design. Based on a survey assessing the perceptions of Territorial Commanders and on interviews with experts, proximity policing in Portugal still consists, essentially, of the ad hoc implementation of a set of programmes rather than of a national organizational strategy, and that citizen involvement in the coproduction of security at the local level is not expected to increase in the short term. The study revealed that a national strategy of proximity security is urgently needed and identified a set of proposals to address the lack of a shared concept of proximity security, which must be driven and sustained by policy to make it effective and successful in local communities.

Keywords: Citizenship; Proximity Security; Proximity Policing; Civic Participation.

Resumo

Atualmente já não é possível conceber políticas públicas, para terem efeitos sociais nas comunidades, sem ter por base um processo de produção de conhecimento científico fundamentado teoricamente e orientado para a ação, para que posteriormente a decisão política seja sustentada e mais adequada à realidade local. O objeto de estudo desta investigação centrou-se no dispositivo territorial da GNR afeto ao policiamento de proximidade e o método

How to cite this article: Silva, N. M. P. (2023). Citizenship and Security: Proposals for a National Community Security Strategy. *Revista de Ciências Militares*, May, XI (1), 291-315. Retrieved from <https://www.ium.pt/publist/1>

¹ Article adapted from the individual research work carried out in the 2021 / 2022 Flag Officer's Course at the Military University Institute.

de investigação assentou no raciocínio indutivo, numa estratégia de investigação qualitativa e num estudo de caso. Foi possível verificar, através do levantamento das percepções dos Comandantes Territoriais e das entrevistas aos especialistas, que a proximidade em Portugal continua, no essencial, a consistir na implementação ad hoc de um conjunto de programas em detrimento de uma estratégia organizacional nacional e que não se antecipa a curto prazo, o reforço da participação cidadã na coprodução da segurança a nível local. Nesta investigação, demonstrou-se a necessidade urgente de concretização de uma estratégia nacional de segurança de proximidade, tendo sido possível identificar um conjunto de contributos que assentam na inexistência de uma ideia partilhada sobre segurança de proximidade que carece de ser estabelecida e sustentada politicamente, para que tenha eficácia e êxito junto das comunidades locais.

Palavras-chave: *Cidadania; Segurança de Proximidade; Policiamento Proximidade; Participação cívica.*

1. Introduction

In July 2020, the XXII Constitutional Government presented the Strategy for the Innovation and Modernization of the State and Public Administration (SIMSPA) 2020-2023, as foreseen in its programme (2019-2023) (Council of Ministers Resolution No. 55/20 of 2 July). The strategy was structured around four axes of change: (i) investment in people; (ii) management development; (iii) exploitation of technology; (iv) strengthening proximity of the State to citizens by implementing deconcentration, decentralisation and participation processes.

This cross-cutting strategy addressed the need to modernise the State and improve public services by strengthening proximity and citizen trust in public institutions (MEAP, 2020) and influenced the definition of public policies and the political action of the Ministry of Internal Administration (MAI).

The importance of proximity security (PS) is confirmed by the fact that, over the last six years, the concept was mentioned in several State policies, including in the programmes of the last three Constitutional Governments (CG) and in the Major Options of the Plan (MOP) for 2019 and 2020. To some degree, this justifies the relevance of citizen participation in the SIMSPA 2020-2023, in which the Government takes on the challenge of coordinating the different levels of territorial participation, from central administration to local administration (MEAP, 2020).

Therefore, the topic of this study is analysed bearing in mind the current climate of modernisation and innovation in Public Administration (PA) and the policies to increase citizen participation and promote proximity between the government and communities.

The study analyses the territorial forces of the GNR assigned to proximity policing (PP) at local level, in their area of responsibility. In conceptual terms, the study is delimited in the following domains: time, space and content (Santos & Lima, 2019). The research horizon covers the legislatures of the XXI and XXII CG, that is, the period from 2015 to 2021, during which there was continuity in structural and sectorial policies and, consequently, in cross-

cutting sectorial strategies. The study focuses on the GNR's operations in Portugal because the territorial forces of this SF cover the entire national territory, which differentiates it from other SF. In terms of content, the study analyses the twenty Territorial Units of the GNR assigned to PP in their respective areas of responsibility.

A general objective (GO) – To propose measures to develop a national PS strategy – was defined to guide the study. Three specific objectives (SO) were also defined: To analyse the perceptions of Territorial Commanders (TCom) about PS in their area of responsibility (SO1); To analyse the perceptions of TCom about the special proximity policing programmes (SPPP) in their area of responsibility (SO2); To analyse the perceptions of TCom about community civic participation in security in their area of responsibility (SO3).

This study is especially relevant for the MAI and the GNR because it answers the following research question (RQ), which summarises the issue under study: “What measures can be adopted to implement a national PS strategy?” Three subsidiary questions (SQ) were also defined, each corresponding to a SO: SQ1 – What are the perceptions of TCom about PS in Portugal in their area of responsibility? SQ2 – What are the perceptions of TCom about the SPPP in their area of responsibility? SQ3 – What are the perceptions of TCom about community civic participation in security in their area of responsibility?

2. Theoretical and conceptual framework

This chapter does not contain a full review of the literature. Instead, it highlights the most relevant national and international studies on the topic, selected from a wide body of work. The following reflection on PS in Portugal is also based on the analysis of the political commitments in the area of SP made by the XXI GC 2015-2019 and XXII GC 2019-2023.

This study addresses the research area “Internal security and criminal phenomena” and the sub-areas “Citizenship, internal security and criminal phenomena” and “Crime Prevention and Criminal Investigation” (IUM, 2019; Andrade et al., 2017).

2.1. State of the art

The consolidation of polysemic concepts such as citizenship, institutional trust and proximity security has evolved over the years. However, in contemporary society, there has been a constant need for a multidisciplinary approach to understand the relationships, assumptions and perceptions about those concepts. Using different research paradigms, robust explanatory models and methodologies based on strong theoretical constructs, studies in this field have produced scientific knowledge grounded on conceptual approaches that provide a full understanding of a research object.

A study conducted by Araújo in 2018 for her PhD Thesis in Political Science provided a relevant contribution to knowledge in this scientific field of research. The study was carried out at the NOVA University of Lisbon and analysed new security paradigms, with special focus on PS models and Local Security Contracts (LSC). Having reviewed the reforms of the internal security system in Portugal from 1974 to the present day, the author found that,

during the security reform, PS policies which aimed to integrate a systemic dimension of crime prevention policies in the internal security system were put in the backburner. This led to the uneven application of PS programmes and initiatives (Araújo, 2018a, p.45).

On the other hand, Araújo (2018a) argues that this rather negative assessment of the implementation of PS policies in recent years may be due to the lack of a systematised definition in the Internal Security Law (LSI), as well as to the fact that the programmes and initiatives are developed by the MAI and the SF autonomously and without any coordination. Another factor is the lack of common goals between the two SF, which would provide a way to assess, in an integrated way, the efficiency and effectiveness of the outcomes of the SPPP, some of which have barely been implemented. In the author's opinion, establishing a coherent doctrine and a common operational model is critical to enhance citizen involvement in the coproduction of PS at local level, which is virtually non-existent (Marcelino, 2018). Furthermore, the author argues that LSC should have been included in the programmes of SF to avoid the misconception that the issue is political, rather than operational (Araújo, 2018a, 2018b).

In light of this contextualisation, the next subchapter will clarify the key concepts addressed in the study and provide useful knowledge and data on the research topic.

2.2. Conceptual framework and key concepts

Before approaching the issue in a scientific manner and examining its current and future trends, it was decided that the study would be framed within the research area of Military Sciences, Internal Security and Criminal Phenomena, but that it would be based on consolidated knowledge in the scientific areas of Public Administration, Public Policies and Sociology of Organizations and the Police.

The study analyses two key concepts: the concept of citizenship, focusing especially on community participation in security, and especially on proximity security; and the concept of PP. On the other hand, given that this is an interdisciplinary and exploratory study, and to ensure methodological coherence, the concepts were operationalised in an integrated and interconnected way.

As the aim is not to conduct an in-depth review of the topic, the study begins by summarising one of the work's central ideas, the active participation of citizens in community life, and especially in the coproduction of PS at local level, which presents a new challenge to the institutions and actors involved in the process (Silva, 2017). This is especially relevant because citizens are both the object and the driver of the current State and PA reforms. Therefore, the issue of institutional trust should not and cannot be ignored. The goal is to impress on the community that PS is not the responsibility of the police alone, but of every citizen, because citizenship is not only the basis for security, it is increasingly a prerequisite of freedom and democracy (Silva, 2010, 2015, 2017).

Thus, if the concept of citizenship dates back to the Greek *polis*, it is clearly linked to participation in a community. Throughout history, different types of political communities gave rise to different types of citizenship. In modern democratic Nation States, citizenship

means that every citizen is able to participate in the exercise of political power through the electoral process. Citizenship can be defined as a set of rights and the institutions through which a person can exercise their rights (Silva, 2017, p.78).

According to Marshall and Bottomore (1992), this set of rights was established in three distinct phases. The first phase was the establishment of civil citizenship and civil rights (18th century); the second phase was the emergence of the concepts of political citizenship and political rights (19th century); and the third phase was the introduction of social citizenship and socioeconomic rights (20th century). However, despite the criticism aimed at Marshall's work – for example, Turner (1994, pp.153-168) criticised the lack of economic and cultural citizenship in his theories –, the contributions of this English sociologist to the field of political science, and even to the development of modern citizenship, are still invaluable today.

For Turner (1994, pp.153-168), cultural citizenship consists of a set of social practices that allow a citizen to participate fully in the national culture. Therefore, institutions such as universities are a crucial aspect of cultural citizenship because they play an important role in socialising citizens into a national system of values.

On the other hand, Barbalet (1989) argues that the most obvious condition for the development of modern citizenship has a material basis, that is, it requires economic prosperity, which gives us a tool to analyse what constitutes citizenship in Portugal today (Silva, 2017).

The legal framework that regulates Portuguese citizenship and its social practices show that there is distrust in some public institutions, which is usually based on the feeling that challenging the system is useless, and that ordinary citizens are unable to enforce their rights, which in turn creates a citizenship gap (Silva, 2017, p.80). According to data collected by the European Social Survey from 2002 to 2012 and, more recently, in late 2019, this trend has not changed, and that, of the 30 countries surveyed, Portugal has one of the highest rates of distrust in political institutions.

This slight increase in institutional trust in Portugal implies that the action of public institutions is based on a new model of motivation for citizenship. The main role of the State is to ensure the safety of people and property, and this will only be possible if the State can show citizens that everyone should participate in security (Silva, 2015). The concept of security can be defined as “the guarantee of survival, independence, conservation, integrity and solidarity of a political unit, but also as a prerequisite for citizens to live in peace, democracy and freedom, in a World that belongs to everyone and is enjoyed by everyone” (Borges, 2013a, p.55).

Therefore, it will be necessary to

[...] rediscover the State, which can be more or less liberal, or more or less socially oriented, but must definitely be closer to its citizens. The State must be reimagined to provide more effectively solutions to the problems of its citizens, both current and future. (Borges, 2018, p.11)

The increasing densification of the concept of security in contemporary societies means that new actors are being called to intervene in national security. Therefore, the concept of

security should be updated to accompany the evolution from the traditional levels of analysis proposed by realists – national, regional, international and cooperative security – to the levels of analysis defended by liberals, which include common, global and human security (Ribeiro, 2009).

This idea of security extends to non-traditional areas, and, in addition to the defence dimension, it includes domains such as politics, the economy, diplomacy, transportation and communications, education and culture, healthcare, the environment, science and technology. Therefore, there is a need for cooperation and solidarity across all areas to address global risks and threats (Lourenço, et al. 2015, 2018; Silva, 2015).

However, in the case of domestic threats, the military capabilities of the Armed Forces (AAFF) can be deployed in internal security operations, on an “exceptional basis and in a complementary way” (Borges, 2017). The linkages and coordination mechanisms between the AAFF and the SF are increasingly centralised and integrated, as are the decision-making processes. Furthermore, there is an urgent need to improve crisis management processes (Borges, 2013b, 2015, 2017, 2018).

In conceptual terms, for the sake of methodological simplicity, this study uses the concept of national security used by the National Defence Institute (IDN):

[...] the condition in which a Nation can survive in a permanent state of peace and freedom while guaranteeing its sovereignty, independence, and cohesion; the integrity of its territory; the collective protection of its people, goods, and spiritual values; the normal functioning of the State; the political freedom of action of its sovereign bodies; and the full functioning of democratic institutions.” (Cardoso, 1981, p.23)

It is clear from this definition that “the interests to be protected were selected in a careful and cautious way” (Ribeiro, 2009, p.51). However, while the concept of national security can be defined as the guarantee of independence, sovereignty, territorial integrity and state cohesion, it can also be much broader (Couto, 1988).

Having reviewed the published literature in these research areas, it becomes apparent that the coproduction of security by public and private actors will require a cross-cutting policy complemented by strong social mobilisation (Silva, 2015).

On the other hand, increasing proximity to citizens and taking decisive steps towards active citizenship (considered a source of legitimacy and a prerequisite for governability in a Democratic Constitutional State) will require: encouraging citizens to participate in security activities and investing on what is known today as distributed responsibility; adopting a model based on the sharing of responsibilities (Buzan & Ole Waeber, 1997) to ensure the common good, rather than continuing to concentrate responsibilities; promoting and implementing the principle of subsidiarity.

Thus, PS policies aim to address the densification “of the concept of security, the new threats and risks, the impetus of civil society and the need for political actors, both public and private, to participate in the design and implementation of public policies, which suggests an ideological shift” (Araújo, 2018a, pp.51-52). In fact, the idea behind PP and the LSC that the

MAI has tried to implement over the last few years is based on partnership approaches and on the involvement of the community in a concept of security coproduction in which civil society and government agencies work together to identify security problems and implement measures (Silva, 2015).

According to Durão (2008) and Oliveira (2006), the concept of proximity policing was introduced in Portugal in the 1990s, that is, significantly later than in other countries, both in Europe and in other continents. In the US and the UK, this type of policing was introduced in the 1960s, and some of the most influential theories in this field were proposed by Skogan and Harnett (1997, 2005), Skogan (2006), Bayley (1994), and Skolnick and Bayley (2002).

The set of changes that led the Portuguese SF to adopt a new type of local policing became known as PP (Durão, 2012, p.102). For Lisboa and Teixeira (2008, 2015), PP provides an alternative to the traditional model of reactive policing. The latter focuses on responding to police incidents and random patrolling, and has been largely ineffective in solving or helping to solve the problems of local communities.

According to Araújo (2018a, p.47), the concepts of PS, community safety, community policing, or PP refer to policing models that are less repressive than the traditional model, which is based on the assumption that crime can be reduced through sanctions and punishment. For this author, PS emerges in the 1970s, when States (the entities that hold the monopoly on the legitimate use of force), influenced by the sociological studies conducted at the time, understood the importance of prevention in the fight against crime. These new security models that focus on the relationship between the police and citizens are known by different names. Anglo-Saxon countries use the term Community Policing (CP), whereas in continental European countries such as Portugal, which are under Francophone influence, the concept became known as Proximity Policing.

What these designations have in common is that both represent new organizational cultures in SF and involve policing strategies that aim to bring the police closer to the community by strengthening the preventive dimension of crime, decentralising security policies and creating partnerships with civil society, in a joint effort between the police and the community to find solutions to solve problems (Elias, 2018).

The difference between these two approaches is that PP is based on a top-down approach to security, in which there is more intervention and interference from the central level. It is funded exclusively by the State and mainly focuses on investigating crimes, and programmes and projects are usually developed in ministerial offices. On the other hand, CP is based on a bottom-up logic and focuses on the coproduction of PS, with citizens sharing responsibility for security. It is less centralised, relying on partnerships with local stakeholders, and, in some cases, citizens themselves can fund these projects (Elias, 2018).

3. Methodology and Method

The study uses inductive reasoning (Santos & Lima, 2019, p.18) and a qualitative research strategy (Bryman, 2012, p.27). As the aim was to collect detailed information on the territorial

forces of the GNR assigned to PP at local level, in its area of responsibility, a case study research design, or plan, was chosen to conduct this study.

Regarding the sampling process, the respondents were selected based on the following criteria: (i) having theoretical and practical knowledge on the research topic acquired during their career in the GNR; (ii) having served on active duty in the GNR for more than 20 years; (iii) holding a command position in one of the twenty Territorial Units of the GNR assigned to proximity policing. By applying these criteria, a non-probability purposive sample was obtained, using a process of sampling through multiple cases known as “sample by homogenization”. The sample consisted of twenty GNR officers with the rank of Colonel, who hold command positions in the twenty Territorial Units of the GNR (i.e. Territorial Commands²) assigned to proximity policing in the eighteen districts of mainland Portugal and in the Autonomous Regions of Madeira and Azores, in their respective areas of action.

The collected data was complemented by interviews to seven experts, which were not confirmatory, and which focused on some aspects of the concept that required conceptual densification and clarification. The interviewees were grouped into three panels, as shown in Table 1.

Table 1 – List of interviewed experts

Panel		Entity	Position	
1	Heads of the proximity policing units of the GNR and the PSP	National Republican Guard Operational Command	1	Head of the Crime Prevention and Community Policing Department
		Public Security Police National Directorate	2	Head of the Public Prevention and Proximity Division of the PSP
2	Scientific researchers in the field of national security	Higher Institute of Police Sciences and Internal Security	3	Director of the Police Sciences Scientific Department <i>(PhD in Sociology; Scientific Researcher)</i>
		Lisbon Municipal Police	4	Senior Officer in the Prevention, Security and International Relations Unit <i>(PhD in Human Ecology; Master in Sociology; Scientific Researcher)</i>
		National Laboratory for Civil Engineering (LNEC)	5	Assistant Researcher at the Social Ecology Division of the LNEC Buildings Department. <i>(Assistant Professor of Sociology; Scientific Researcher)</i>

² Azores; Aveiro; Beja; Braga; Bragança; C. Branco; Coimbra; Évora; Faro; Guarda; Porto; Leiria; Lisbon; Madeira; Portalegre; Santarém; Setúbal; V. Castelo; Vila Real; Viseu.

[Cont.]

3	Experts who intervened in the formulation of National Security Policies.	Ministry of Internal Administration	6	Deputy Secretary of State and Internal Administration (XXII Constitutional Government – 26OCT19 to 30MAR22)
			7	Deputy Secretary of State and Internal Administration (XVIII Constitutional Government – 26Oct09 to 21JUN11)

With regard to the data collection instruments, the study used several techniques available for this type of exploratory qualitative research: a literature review of published studies in this research area and of the relevant legislation and technical reports, as well as expert interviews. The data collection and processing technique that was considered the most useful to understand the phenomenon in depth was the interview. More specifically, semi structured interviews were used to gather information from TCom and unstructured interviews were used to assess the opinions of the panel of experts, as this method allows for more flexibility during the interview (Quivy & Campenhoudt, 1992, pp.193-194). Two interview scripts were prepared, both of which were structured according to interrelated topics, as this would make it easier to analyse the issue in its different dimensions and levels.

This study mainly relied on “the inductive nature of empirical research”, as it used qualitative research techniques, such as a literature review and content analysis, deemed the most suitable to perform a systematic analysis of the interview transcripts (Bardin, 1977; Coutinho, 2014, pp.215-228).

The content analysis was performed on the transcripts of the interviews to twenty GNR TCom and seven experts.

The qualitative data analysis or content analysis included three traditional dimensions: theorisation, which corresponds to categorisation, selection, which concerns codification, and, finally, analysis which used for data reduction. Some of the coding categories were drawn from the relevant theoretical framework, while others were not based on a predefined theoretical framework. The interviews to the panel of experts were not used to confirm or validate the findings, but as a means to obtain different perspectives and representations and new proposals to address the phenomenon.

4. Data analysis and discussion of findings

This chapter will analyse the collected data and answer the research questions.

4.1. Increasing the State’s proximity to citizens: proximity security policies

The MAI of the XVII (2005-2009) and XVIII (2009-2011) CG developed, during these two legislatures, an integrated community security programme in which PP mainly focused on the protection of especially vulnerable victims. Based on this programme, in 2009 the General Directorate of Internal Administration (DGAI), translated and adapted to the Portuguese

reality the “Manual of local security diagnoses – A compilation of international standards and practices”. This document aimed to allow the MAI, the SFS and local authorities, as well as other public and private entities that actively participate in the production of security, the possibility to adapt their initiatives to local realities. After this local security diagnosis was carried out, an action plan would be prepared to address criminal phenomena and the challenges in the field of community security, which would include a timeline to implement the measures (Pereira, 2009, p.xvii).

However, more than a decade after the programme was implemented, and despite the fact that, in 2009, the now extinct DGAI of the MAI recommended the use of this Manual by all SF, this practice has not been adhered to as expected.

As mentioned above, the XXII CG (2019-2022) introduced the SIMSPA 2020–2023. In the opinion of A. Luís (email interview, 21 March 2022), neither the axes of this strategy nor their operationalisation are suited to the services of the MAI, even if they are aligned with the Ministry’s strategy to implement the SPPP. It is the responsibility of “[...] the MAI to adapt this strategy to its reality and promote technological evolution by using digital channels to foster proximity and innovation and by creating platforms that allow it to interact with citizens”. (A. Luís, op. cit.)

Therefore, according to the strategic objectives and measures set out in this cross cutting strategy, public institutions must contribute proactively to the formulation of more inclusive public policies adapted to local and regional realities. In light of these policy guidelines, the MAI and the SF should continue to increase their organizational capacity, develop proximity relations and strengthen citizens’ trust.

The answer to SQ1 – What are the perceptions of TCom about PS in their area of responsibility? – is that, despite the fact that Local Safety Diagnostics and LSC are considered important, these instruments have not been used as frequently as the MAI recommended and have not had the expected impact. Furthermore, the analysis of the perceptions of TCom revealed that there is considerable room for improvement in some territorial areas, and that this can be achieved by increasing and updating cooperation and collaboration partnerships with local actors, including with other SF, according to the needs and characteristics of each area and community.

TCom also stressed that PS can only be implemented if the needs correspond to the available resources. In this regard, it is crucial to coordinate and involve all local actors in the search for solutions adapted to the local realities. Furthermore, the study revealed that the GNR does not carry out reviews of the SPPP, that the LSC are not reviewed by external entities, and that it does not conduct a regular and systematic evaluation / assessment of the qualitative and quantitative satisfaction and quality of the services provided by the police, neither internally nor externally. Even though global, ad hoc and empirical internal reviews are carried out, they are not systematic.

The lack of a doctrinal, operational and instrumental model of PS common to all SF, and the lack of coordination in PS initiatives, suggests that all actions are carried out autonomously by

each SF, according to their technical and operational capabilities. However, with the exception of the TCom for the Azores and Madeira, where the SPPP have no direct applicability, all other TCom agree on the need for a national strategy of PS.

4.2. Police intervention strategies: special proximity policing programmes

The GNR's Regulations (NEP) – 3.58 (2017, p.1) define SPPP as “police intervention strategies that aim to solve concrete insecurity problems at local or national level”.

Therefore, the answer to SQ2 – “What are the perceptions of TCom about the SPPP in their area of responsibility?” – it that, in general, perceptions are highly positive and that there has been a clear effort by TCom to provide the Community Policing Sections (CPS) with the required personnel, according to the local realities, with the specialised training and the personal and professional skills required to work in this technical area. In the opinion of most TCom, some SPPP should have already been terminated, but most are being reoriented to address local security problems, with special focus on at risk groups, in order to address the information gathered from local actors and citizens by the military personnel assigned to the CPS. However, when the territorial responsibility at district level is shared with the PSP, TCom have not felt the need to coordinate technical and operational activities with the PSP before implementing a SPPP at local level. Furthermore, TCom agree that formal procedures should be created to monitor and assess the SPPP, both internally and externally, and especially that there is a need to update GNR Operations Manual issued in 1997, and that a handbook on PS should be elaborated.

4.3. Community civic participation in security at the local level

Based on the studies conducted by North-American authors Skogan and Hartnett (1997; 2005) and Bayley (1994; 2005) and the studies produced in Portugal by Durão (2008; 2012) and Lisboa and Teixeira (2015), among others, there are four empirical and conceptual principles linked to the implementation of CP: (i) organizational decentralisation; (ii) goal oriented policing; (iii) policing based on local concerns; (iv) the coproduction of local policing and security (Durão, 2012, pp.105-106).

Thus, it can be said that the concept of integrated and community security was introduced in Portugal in 2008 (Pereira, 2009, p.xvii). The scarcity of theoretical work in this field means that the perceptions of TCom about the application of these principles, all of which require high levels of community civic participation in security at the local level, are especially relevant.

Therefore, the answer to SQ3 – “What are the perceptions of Territorial Commanders about community civic participation in security in their area of responsibility?” – is that, in the opinion of TCom, despite the SPPP and CLS in force and the receptiveness of citizens in some regions of the country, citizen participation in security at the local level is still in its early stages compared to other countries in Europe, which is in line with the national trend of low participation of civil society. While there has been an increase in community civic participation in this security in recent years, in most cases, the programmes continue to be conducted and

organized in a top-down way, rather than being root-based (Goinhas & Branco, 2013), which means that in most cases, participation consists of providing information to the public. The GNR informs the community about the issues addressed by the SPPP, but citizens are not given the opportunity to voice their opinion about the programmes. According to the TCom, it is not expected that high levels of community involvement can be achieved in the short term, as in some Anglo-Saxon countries (Goinhas & Branco, 2013), where local communities participate in all stages of the process of codecision and coproduction of local security, and are allowed to participate in decision making and influence all stages of the process, including implementation and monitoring.

4.4. Proposals for a National Proximity Security Strategy

Based on the data and the arguments provided above, the differences of opinion between TCom and the panel of experts – scholars, members of the SFS and politicians –, as well as between the interviewed experts, were not considered especially relevant because they were interpreted and understood as different perceptions, which are usually based on different understandings of the same concepts, and in most cases these differences can be explained by possible conflicts of interest, or personal and institutional values.

Therefore, in light of the strategic objectives and measures set out in the SIMSPA 2020-2023, it is clear that all public institutions must contribute to the formulation of more inclusive public policies, adapted to local and regional realities, as recommended in axis 4 – strengthening proximity. To comply with these cross cutting policy guidelines, all Ministries must actively work to achieve this objective. The MAI, and especially the SFS, depending on the needs and available resources, should continue to increase their organizational capacity, develop proximity relations, build trust and, essentially, involve citizens in the search for solutions to community problems.

To examine the implementation process in a scientific manner (the implications and impact of proximity policies and policing), scientific approaches should continue to be developed (DGAI, 2009, p.xv). Translating knowledge into community intervention in PS will require being up to date with the latest theories in the field of social sciences, and especially with the systematised and consolidated findings, both empirical and theoretical, of the disciplines that have contributed the most to this social and cultural domain. The scientific work produced in the field of Police Sciences and Internal Security, as well as in the fifth core area of military sciences – Internal Security and Criminal Phenomena –, cannot fully explain the social reality, the effects and the impact of this social phenomenon without this interdisciplinary approach.

For P.F. Machado (email and videoconference interview, 4 April 2022), “[...] one of the shortcomings of what we call police sciences is the difficulty in producing accumulated, credible knowledge through a genuine knowledge production system”. For the author, the concept of proximity police action in Portugal suffers from a lack of densification that must be addressed urgently, even if “[...] some work already exists, which nevertheless cannot be considered a knowledge base that can be used as a doctrinal, operational and instrumental model for PS” (P. Machado, op. cit.). Most interviewed experts stated that some basic

principles of COP have been put into practice, but only in an ad hoc, empirical manner, and without systematic monitoring and assessment. However, Portuguese society has changed significantly since the implementation of SPPP in the 1990s, but the concept of proximity in the operational environment, and especially in the relations between police and citizens, has not accompanied this change.

Therefore, the conceptualisations and methodological experiences provided by police sociology, organizational anthropology (especially in community intervention and development processes) and even community psychology, which is based on community based preventive science, should continue to be used, in order to expand the knowledge base and improve the implementation of preventive intervention projects by establishing community partnerships between the relevant social actors – the State; the police; institutions; local organizations and associations and groups of organized citizens.

To provide a basis for the proposal presented in this work, the Internal Security Law³ (LSI) was analysed to identify the areas where it intersects with PS policies.

Article 8(1) and (2) of the updated version of the LSI states, among other aspects, that under the terms of the Constitution, the Government is responsible for drafting internal security policies, and the Council of Ministers is responsible for defining the general lines of the internal security policy and the guidelines to put it into practice, as well as for planning and securing the means required to implement it.

Article 14 establishes that the Secretary General of the Internal Security System (SGSSI) answers to the Prime Minister or, by delegation of powers, to the MAI, as the acting Secretary of State. Under Article 17(2)(d), among other responsibilities, the SGSSI is tasked with processing, consolidating, analysing and publishing crime statistics in an integrated way, conducting surveys on victimisation and insecurity and drawing up the Annual Internal Security Report (RASI).

As mentioned above, the RASI identifies and describes the General Prevention and Policing Programmes and the Specific Prevention and Policing Programmes and initiatives carried out by the SFS. In the last chapters, it provides a general assessment of the strategic guidelines for internal security in the year under analysis and presents the next year's guidelines. In this case, the guidelines to improve the PS model (RASI, 2020, pp.248-270) are particularly relevant for this study.

Article 21 of the LSI states that the Security Coordinating Office (SCO) is the specialised advisory and consultancy body responsible for the technical and operational coordination of the activities of SFS, and that it answers directly to the Prime Minister or, by delegation of powers, to the MAI. The Office is chaired by the SGSSI and its members are the Secretary General of the Intelligence System of the Portuguese Republic, the General Commanders of the GNR and the Maritime Police, the National Directors of the PSP and the Judiciary Police, the Directors of the Foreigners and Border Services, of the Defence Strategic Information

³ See Law No. 53/2008 of 29 August (updated version).

Service and of the Internal Intelligence Service, and the Director General of Reintegration and Prison Services. This Office holds regular quarterly meetings, and extraordinary meetings when convened by the President, who may do so at his or her behalf or at the request of any of the members. The Office has a permanent secretariat staffed by liaison officers, which operates under the SGSSI.

Article 22(1) states that the SCO is responsible for assisting the SGSSI, on a regular and permanent basis, in its coordination, direction and operational command and control tasks, and to analyse and propose public policies on internal security; SFS cooperation schemes; improvements to the SFS device and national crime prevention strategies and action plans. However, the literature review did not identify any studies or technical proposals related to PS elaborated by this Office.

Araújo (op. cit.) argues that “[...] more than having a doctrine on PS, it would be important to clarify the concept in the LSI, to make it consistent with public policies. [...] from a conceptual perspective, PS is the other side of global security”. In the opinion of this expert, it is urgent that the next review of the LSI includes a PS policy, as the lack of a definition of PS, which already exists for the concepts of security and safety, makes it even more difficult to identify SPPP that are particularly suited to a given region of the country.

For P. F. Machado (op. cit.), the lack of a structured, tested procedure to verify the accountability of SPPP from the moment they are implemented constitutes a conceptual gap in this area. However, according to P. F. Machado (op. cit.), accountability should be assessed based on the criteria defined by Blair (2000): it is only achieved when the objectives, usefulness and performance of the SPPP are assessed to determine if are, in fact, increasing community security. This assessment would not serve as a financial audit procedure, but as a way to increase the legitimacy of political action by holding its authors accountable.

This study revealed that, not only is there no operational and instrumental doctrinal model of PS common to the SF, but the lack of conceptual densification has generated multiple perceptions about the policing models that are applied. However, there is a forum where important issues can be discussed and coordinated at the national level: the quarterly meetings of the Security Coordinating Office, chaired by the SSMS. In other words, as the Head of the Public Prevention and Proximity Division of the PSP, H.D. Guinote (videoconference interview, 11 March 2022) explains,

[...] in the PSP, our principles and identity are based on the PP model, and we only use the concept of CP to explain what this type of policing model does not include. [...] the matrix, or the principles that we would have to follow to implement CP, should be similar to the PP model because the philosophy is the same. The difference is in the details of the implementation, such as the sharing of policing responsibilities at local level. While Anglo-Saxon countries have organized citizen groups such as the Neighbourhood Watch, in which members of the community form patrol teams, this would not be possible in Portugal because the Portuguese law does not allow it. Portuguese society is used to internal security being the responsibility of the State rather than the citizens.

N. C. Poiares (email interview, 3 March 2022) agrees that “[...] there is no doctrinal, operational and instrumental model common to the two SF. The main source of doctrine (Anglo-Saxon and Francophone) is the same, *mutatis mutandis*, but the implementation is not coordinated between the two Forces in an integrated way.”

On the other hand, the GNR, as defined in NEP/GNR - 3.58 (2017, pp.1-11) which regulates the functioning of the criminal prevention and CP activities of the GNR, uses both models, PP and CP, with special focus on the latter, as demonstrated by the creation of a centralised Criminal Prevention and Policing Department in the Operational Command, and, at local level, by the creation of Criminal Prevention and CP Sections of the Territorial Detachments tasked with implementing the SPPP.

While these are different organizations, and, as such, cannot be compared, it is worth noting that the PSP and the Lisbon Municipal Police have a radically different understanding of PS, which the latter adopted at local level, because it is considered an international best practice in urban security and because it provides an innovative model of intervention based on CP programmes, on promoting and integrating strategic partnerships to ensure community security, and on establishing a network to coordinate efforts in what is essentially a proximity approach⁴. For A. V. Neves (email interview, 14 March 2022), the SF should encourage citizen participation in the coproduction of PP by “[...] creating security groups that hold monthly meetings, after all members of the group, including the SF, are given appropriate training, as the CML does with its CP programmes.”

However, regarding the important dimension of community civic participation in local security, P. F. Machado (op. cit.) argues that, in the current social, economic and political climate, the relationship between State institutions and citizens has become somewhat degraded, not only in the areas of healthcare, education, tax administration, but also (to a lesser degree) in the area of public security. This situation discourages citizens to participate actively in the process, as such, currently most types of participation are reactive. To promote citizen participation, institutional actors must base their activity on proven criteria, such as: “[...] (1) reducing response times; (2) increasing police proactivity; (3) increasing communication and improving the quality of that communication; (4) clarifying the strategic definition of cooperation and tactics used by the different institutions [...]” (P. F. Machado, op. cit.).

On the other hand, the interviews to the panel of experts revealed that there have been some efforts by the SF to clarify the difference between the concepts of PP and CP. For P. F. Machado (op. cit.), this is “[...] a relatively pointless discussion because what we are talking about is a change of philosophy in relation to the past, rather than a difference in the procedures that we wish to implement in the present”. In this expert’s opinion, CP focuses on the partnerships between the SFS and citizens, using creative and innovative ways to solve the community’s insecurity problems, while in the European tradition, and especially in countries under Francophone influence, the focus is on PP. However, when the strategies and

⁴ See the institutional site of the Lisbon Municipal Police at: <https://cidadania.lisboa.pt/acoes-comunitarias/seguranca>

practices of proximity are analysed more closely, there is always some reference to the more Anglo-Saxon concept of COP, or community-oriented policing.

For P. Machado (op. cit.), the creation of a national PS strategy or programme seems inevitable

[...] I believe that a national prevention and PS programme is essential. It is worth noting that, while Portugal is considered one of the safest countries in the world due to its remarkable position at the top of the Global Peace Index (4th place in 2021), this is mainly due to macro level indicators and a (more abstract) context of Peace. When the country's performance is analysed according to specific indicators, it is not as impressive (but is still positive).

This was also stated by D. Araújo (face-to-face interview, 30 March 2022)

[...] a National Programme for Prevention and SP has not been implemented yet. If the issue of PS had already been addressed in the LSI, it would certainly make it easier to implement such a plan. [...] it is inevitable that, in the short term, the MAI will have to draw up a National Plan on PS Policies.

On the other hand, the strategic guidelines included in the 2019 and 2020 RASI, regarding the need to improve the PS model, as well as the guidelines set out in the current Programme of the XXIII CG (2022, p.61) and in the previous programmes, also show this concern, inasmuch as they recognise the need to improve internal security by promoting, "in coordination with local authorities, the implementation of a new generation of LSC that put into practice a PP strategy in areas such as school security, support to the elderly or security in sports and major events".

Therefore, for P. Machado (op. cit.), a national programme or strategy that involves institutional actors in relevant areas of responsibility could help address "the issue of low intensity insecurity and the important challenge of mitigating citizens' feelings of insecurity, which are linked to domestic violence, night insecurity, school bullying, street crime, and environmental insecurity".

Therefore, the answer to the RQ – "What measures can be adopted to implement a national PS strategy?" – is that, according to the guidelines set out in the current Programme of the XXIII Constitutional Government and in the previous programmes, as well as in the SIMSPA 2020-2023, the main proposals identified in this action-oriented study are organized as follows:

- a. There is an urgent need to create an interministerial Working Group (WG) to develop a national PS strategy for the next decade, with members and criteria defined by the Prime Minister or, by delegation of powers, by the MAI, which should include all relevant institutional actors, in their respective areas of responsibility;
- b. The body responsible for this WG could be the SCO, due to the powers entrusted to it by Article 22(1) of the LSI. However, in light of the broad scope of the issues that will be addressed, as well as of the need to make a diagnosis with multiple dimensions of analysis, other public and private entities that add technical and scientific value to

- the final product should also be involved. It would also be beneficial to involve expert researchers who have published studies in the following areas: (i) police sciences; (ii) military sciences – internal security and criminal phenomena; (iii) organizational, internal security and police sociology; (iv) organizational anthropology, especially in intervention and community development processes; (v) community psychology. It would also be possible to request specialised technical support from international organizations, such as the *Institut des Hautes Études du Ministère de l'Intérieur* (France) and the European Union Agency for Law Enforcement Training (CEPOL);
- c. Considering the low levels of community participation in Portuguese society, a thorough analysis of the theoretical framework of partnerships and community intervention should be carried out to: (i) identify which participation methods and techniques can be used to involve communities in processes that aim to promote coordinated and integrated responses to complex social problems; (ii) identify the best criteria to measure the effectiveness of community partnerships and the impact at individual, organizational and community level;
 - d. The initiatives developed by the WG should be based on the main trends and best practices in other European countries, and especially on benchmark national processes and public policies, such as the National Road Safety Strategy: Vision Zero 2030 of the National Road Safety Authority (ANSR, 2020), which provided the template for the proposal presented below;
 - e. The strategy that will be developed by this WG could include the following stages:
 - 1) Stage 1 – Defining the guidelines for a national PS strategy, according to the responsibilities of the internal security system agencies, aligned with Portugal's national and international commitments and shared visions for this area, as well as with the national cross-cutting strategies that have already been implemented; defining the timeline to complete the work and implement the next stages of the strategy.
 - 2) Stage 2 – Preparing four technical and scientific reports on which the strategy will be based: (i) a diagnostic report on the police proximity models currently used in Portugal, including the most relevant challenges that are foreseen for the next decade with regards to community participation and the relationship between police and citizens, in comparison with the main European trends; (ii) a report that identifies the basic principles that guided the development of PS policies in contemporary societies and defines general scientific guidelines and a methodological framework for the strategy; (iii) a report that will serve as a basis for the elaboration of a handbook on PS and community participation, which should include best practices for SF and a solid conceptual framework that can be used as a common doctrinal, operational and instrumental model, and promote process standardisation, integration and automation, but be flexible enough to allow each SF to adapt it to different realities. The goal is to increase proximity to citizens and, simultaneously, to promote active

citizen participation rather than reactive participation; (iv) a report that establishes the methodological framework for the strategy and the action plans, which should include the procedures to develop and monitor their implementation.

- 3) Stage 3 – The national PS strategy should be based on the technical and scientific reports, and the first action plan 2023-2024 should be based on the fourth report (Stage 2), which defines the methodology for preparing the action plans.

On a final note, it is worth remembering that “political power intervenes, it was created for that purpose. But it must know what it is intervening on. Most importantly, one should never lose sight of the fact that science and politics are an integral part of this knowledge” (DGAI, 2009, xii).

5. Conclusions

This study showed that there is an urgent need for a national PS policy, and that this can only be achieved by defining a strategy with goals and indicators that can be implemented across the national territory and adapted to different local and regional realities, and that is flexible enough to allow the GNR to make any necessary adjustments at the operational level. However, the conceptual gap that must be addressed through a national strategy is the lack of a shared idea about PS, established and sustained by policy, as only this will ensure its effectiveness and success with the communities.

In 2009, the foreword to the Portuguese version of the Manual of Local Security Diagnoses stated that public policies and political actions that aim to have a social impact on local communities must be based on a process to generate action-oriented knowledge grounded on theory to ensure that all policy decisions are sustained and appropriate to local realities. The data collected locally by the SFS is not sufficient; it must be systematically analysed and processed by entities with recognised technical and scientific expertise, integrated in a multidisciplinary knowledge network. There is no room or tolerance for amateur efforts in this area, as the social and political costs are extremely high.

The study used inductive reasoning and a qualitative research strategy based on a literature review of national and international studies on the topic, on the perceptions of TCom and of a panel of experts, as well as on critical analysis and interpretation of the relevant legislation. A case study research design was used to collect the data, which was drawn from a single study unit.

SO1 – To analyse the perceptions of TCom about PS in their area of responsibility – corresponds to SQ1 and was achieved by determining that, in the GNR, SPPP or CLS are not assessed by an external entity, and that there are no regular organized procedures to measure / assess the public’s satisfaction, in qualitative and quantitative terms, with the quality of the service provided by the police, both internally or externally. Global, ad hoc and empirical internal reviews are carried out, but they are not systematic. Furthermore, there is no doctrinal, operational and instrumental model of SP common to the GNR and the PSP, or any coordination in the field of PS, as the initiatives are carried out autonomously by each SE, according to their technical and operational capabilities. However, with the exception of the

TCom of the Azores and Madeira, where SPPP have no direct applicability, all TCom agree that a national PS strategy is needed.

SO2 – To analyse the perceptions of TCom about the SPPP in their area of responsibility – corresponds to SQ2 and was achieved by establishing that TCom perceptions are generally rather positive. Most TCom agree that some SPPP should have already been terminated, but most are being reoriented to address local security problems, with special focus on at risk groups, in order to address the information gathered by the military personnel assigned to the CPS from local actors and citizens. However, when the territorial responsibility at district level is shared with the PSP, TCom have not felt the need to coordinate technical and operational activities with the PSP before implementing a SPPP at local level. Furthermore, TCom agree that formal procedures should be implemented to monitor and assess SPPP, both internally and externally, that the 1997 GNR Operations Manual should be updated, and that a handbook on PS should be elaborated.

SO3 – To analyse the perceptions of TCom about community civic participation in security in their area of responsibility – corresponds to SQ3 and was achieved by determining that, according to TCom, it is not expected that high levels of community involvement can be achieved in the short term, as in some Anglo-Saxon countries, where communities participate in all stages of the process of codecision and coproduction of security at the local level, and are allowed to participate in decision making and influence all stages of the process, including implementation and monitoring.

Finally, the GO – To propose measures to develop a national PS strategy –, which corresponds to the RQ, was achieved by establishing that implementing the guidelines set out in the current XXIII CG Programme and the SIMSPA 2020-2023 will require a common vision of PS, sustained by policy, which is shared by all SF.

Much like the studies published by Durão (2008, 2012), which are more applicable to the reality and area of responsibility of the PSP, this study contributes to knowledge by collecting the perceptions of a universe of 20 TCom and a panel of experts, which revealed that: (i) in the GNR's area of responsibility, PS in Portugal is limited to the ad hoc implementation of a set of SPPP, and there is no alternative organizational strategy or general approach to policing; (ii) an interministerial WG should be established and a handbook on PS should be elaborated; (iii) in the short term, it is not expected that citizens will be able to actively participate in all stages of the process of codecision and coproduction of local security, which means that there is a need for a national PS strategy common to all actors involved in community security.

The study's main limitation was the fact that it was only possible to conduct interviews with two experts who were involved in the formulation of internal security policies in Portugal and three researchers in the field of internal security.

To expand on these findings, future studies should include military personnel currently serving in the CPS of the Territorial Detachments, as well as the District Commanders of the PSP.

As for practical recommendations, the GNR Operations Manual should be updated in the short term, and a mobile application similar to the AlertCops⁵ app of the Spanish Ministry of the Interior could be developed.

Finally, as all other gendarmerie forces in Europe and the world, which have a specific role within the national force system, the GNR is a unique organization that is not limited to regular policing roles. In addition to being the only SF with a presence in more than 500 localities, it is responsible for PP in 270 of the 308 municipalities and in 2,733 of the 3,092 parishes. This makes it especially suited to ensure the effectiveness of PP and to establish a relationship of mutual trust and legitimacy with citizens, allowing the State to exercise its authority in all parts of the national territory, and ensuring the safety and peace of mind of the population.

Furthermore, the study findings suggest that TCom should be involved in the implementation of a PS policy for Portugal, in order to adapt the needs to the available resources and the operational requirements, coordinating and involving all local actors in the search for solutions adapted to local and regional realities, as this will further increase proximity between SF and citizens.

References

- Andrade, J., Lobo, V., Morgado, J., Santos, L. & Silva, N. (2017). O reconhecimento formal da área científica das ciências militares: um imperativo e uma inevitabilidade? [Formal recognition of the scientific area of military sciences: an imperative and an inevitability?] *Military Journal*, 2583, 2-20.
- Araújo, D. (2018a). *Portugal, novos Paradigmas de Segurança. Os modelos de segurança de proximidade e o contrato local de segurança de Loures*. [Portugal, new Security Paradigms. Proximity security models and the local security contract in Loures.] (Doctoral thesis in political science, specialization in Public Policies). Faculty of Social Sciences and Humanities of the New University of Lisbon, Lisbon.
- Araújo, D. (2018b). *Segurança. Conceitos e Perceções e Enquadramento legislativo da segurança interna em Portugal*. [Security. Concepts and Perceptions and Legislative framework of internal security in Portugal.] In: *Modelos Preditivos & Segurança Pública*. [Predictive Models and Public Safety.] Porto: Fronteira do Caos.
- Barbalet, J. M., (1989). *A Cidadania*. [Citizenship.] Lisbon: Editorial Estampa.
- Bardin, L. (1977). *Análise de Conteúdo*. [Content analysis.] Lisbon: Edições 70.
- Bayley, D. & Shearing, C. (2005). The future of policing. Em: *Policing: Key Readings*, org. Tim Newburn. (pp. 715-732). Cullompton: Willan Publishing.
- Bayley, D. (1994). Community policing: a report from the devil's advocate. In: *Community Policing: Rethoric or Reality*, orgs. Jack Greene & Stephen Matrofski. (pp. 225-238). Nova Iorque: Praeger.

⁵ See the institutional website at: <https://alertcops.ses.mir.es/mialertcops/>

- Belchior, A. M., (2015). *Confiança nas Instituições Políticas. [Trust in Political Institutions.]* Ensaios da Fundação Francisco Manuel dos Santos. [Essays by the Francisco Manuel dos Santos Foundation.] Lisbon: Relógio D'Água Editores.
- Blair, H. (2000). Participation and Accountability at the Periphery: Democratic Local Governance in Six Countries. *World Development*, 28(1), 21-39.
- Borges, J. V. (2018). A segurança e defesa no mundo novo em mudança. [Security and defense in the changing new world.] In: A. J. Telo, J. V. Borges, & N. L. Pires (Eds.), *Dar uma razão à força e uma força à razão. [Give a reason to force and a force to reason.]* (pp. 1-60). Alcochete: Nexo.
- Borges, J. (2017). Intervenção das Forças Armadas na Segurança Interna: Da Excepcionalidade à Complementaridade. [Intervention of the Armed Forces in Internal Security: From Exceptionality to Complementarity.] In: Saraiva L. E. M. (Ed.), *O papel das Forças Armadas na Segurança Interna. [The Role of the Armed Forces in Internal Security.]* (pp. 53-63). Lisbon: Universidade Lusíada Editora.
- Borges, J. V. (2013a). *O terrorismo transnacional e o planeamento estratégico de segurança nacional dos EUA. [Transnational terrorism and US national security strategic planning.]* Porto: Fronteira do Caos Editores.
- Borges, J. V. (2013b). As Forças Armadas na Segurança Interna: Mitos e Realidades. [Armed Forces in Internal Security: Myths and Realities.] *Military Journal*, 2532, January, 11-17.
- Bryman, A. (2012). *Social Research Methods* (4th Ed.) Oxford: Oxford University Press.
- Buzan, B., & Waever, O. (1997). *Security: A New Framework for Analysis*. Lynne Rienner Publishers.
- Cardoso, L. (1981). Defesa Nacional – Segurança Nacional. [National Defense – National Security.] *Nation and Defense*, 17, January, 11-24.
- Constitutional Government (2019). *Program of the XXII Constitutional Government (2019-2023)*. Retrieved from <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.px?v=%3d%3dBAAAAB%2bLCAAAAAAABACzsDA1AQB5jSa9BAAAAA%3d%3d>.
- Constitutional Government (2018). *National Reform Program 2016-2022*. Retrieved from <https://www.portugal.gov.pt/upload/ficheiros/i007132.pdf>
- Constitutional Government (2015). *Program of the XXI Constitutional Government (2015-2019)*. Retrieved from <https://www.portugal.gov.pt/ficheiros-geral/programa-do-governo-pdf.aspx>.
- Council of Ministers (2007). Resolution of the Council of Ministers No. 44/2007 of 19th March. *Approves the fundamental options for reforming the GNR and the PSP*. Journal of the Republic, Series I, — No. 55. Lisbon: Portuguese Parliament.
- Council of Ministers (2020). Resolution of the Council of Ministers No. 98/2020 of 13th November. *Approves the Portugal 2030 strategy*. Journal of the Republic, Series I — No. 222. Lisbon: Portuguese Parliament.
- Council of Ministers (2020). Resolution of the Council of Ministers No. 55/2020 of 31st July. *Approves the Strategy for Innovation and Modernization of the State and Public Administration 2020-2023*. Journal of the Republic, Series I — No. 148. Lisbon: Portuguese Parliament.

- Coutinho, C. P. (2014). *Metodologia de Investigação em Ciências Sociais e Humanas: Teoria e Prática. [Research Methodology in Social and Human Sciences: Theory and Practice.]* Coimbra: Almedina.
- Couto, A. C. (1988). *Elementos de Estratégia. Apontamentos para um Curso [Strategy Elements. Notes for a Course]*, Vol. I. Lisbon: Instituto de Altos Estudos Militares.
- Decree-Law No. 30/2017, de 22 de March (2017). *Statute of the Military of the National Republican Guard*. Journal of the Republic, Series I-A, 58, 1507-1550. Lisbon: Ministry of Internal Administration.
- Durão, S., & Lopes, D., S. (2012). Policiamento de proximidade em Portugal: limites de uma metáfora mobilizadora. [Proximity policing in Portugal: limits of a mobilizing metaphor.] In: S. Durão, & M. Darck (Coords.), *Polícia, Segurança e Ordem Pública. Perspetivas Portuguesas e Brasileiras [Police, Security and Public Order. Portuguese and Brazilian Perspectives]* (pp. 101-134). Lisbon: Imprensa de Ciências Sociais.
- Durão, S. (2008). *Patrulha e Proximidade – uma etnografia da polícia em Lisboa. [Patrol and Proximity – an ethnography of the police in Lisbon.]* Lisbon: Almedina.
- Elias, L. (2018). *Ciências Policiais e Segurança Interna. [Police Science and Homeland Security.] Desafios e Prospetiva. [Challenges and Prospect.]* Lisbon: ICPOL-ISCPSI.
- General Directorate of Internal Administration [DGAI] (2009). *Manual de diagnósticos locais de segurança: uma compilação de normas e práticas internacionais* (Adapted from *Guidance on Local Safety Audits. A Compendium of International Practice*). Trans. M. J. Correia & technical review and adaptation to the Portuguese version, Paulo Machado. Lisbon: Ministry of Internal Administration.
- Goinhas, P., & Branco, J. (2013). *Participação da comunidade em processos de desenho urbano e de urbanismo - Levantamento e descrição de métodos e técnicas [Community participation in urban design and urban planning processes - Survey and description of methods and techniques]* (Report 41/2013 – DED/NAU). Lisbon: LNEC.
- Government Order No. 221/20, 21st September (2020). *Makes the second amendment to the Government Order No. 1450/2008, 16th of December, in its current wording, which establishes the internal organization of the territorial, specialized, representation, intervention and reserve units of the GNR*. Journal of the Republic, Series I, 184. Lisbon: Ministry of Internal Administration.
- Guerra, I. C. (2006). *Pesquisa Qualitativa e Análise de Conteúdo. [Qualitative Research and Content Analysis.]* Cascais: Príncípia Editora.
- Internal Security System. (2020). *Internal Security Annual Report (RASI) 2019*. Lisbon: SSI.
- Internal Security System. (2021). *Internal Security Annual Report (RASI) 2020*. Lisbon: SSI.
- Law No. 3/2004, 15th of January (2004). *Approves the framework law for Public Institutes*. Journal of the Republic, Series I, 12. 301 a 311. Lisbon: Portuguese Parliament.
- Law No. 3/2020, 31st of March (2020). *Great Plan Options for 2020*. Journal of the Republic, Series I, 64. 337 a 460. Lisbon: Portuguese Parliament.
- Law No. 49/2008, 27th of August (2008). *Approves the Criminal Investigation Organization Law*. Journal of the Republic, Series I, 6038 – 6042. Lisbon: Portuguese Parliament.

- Law No. 53/2008, 29th of August (2008). *Security Law. Internal*. Journal of the Republic, Series I, 167, 6135-6141. Lisbon: Portuguese Parliament.
- Law No. 55/2020, 27th of August (2020). *Defines the objectives, priorities and guidelines for criminal policy for the 2020-2022 biennium, in compliance with Law No. 17/2006, of May 23, which approves the Criminal Policy Framework Law*. Journal of the Republic, Series I, 2 – 11. Lisbon: Portuguese Parliament.
- Law No. 63/2007, 6th of August (2007). *Approves the organization of the National Republican Guard*. Journal of the Republic, Series I, 213. 8043 a 8051. Lisbon: Portuguese Parliament.
- Law No. 70/2018, 31st of December (2018). *Great Plan Options for 2019*. Journal of the Republic, Series I, 251. 5986 a 6038. Lisbon: Portuguese Parliament.
- Law No. 75-C/2020, 31th of December (2020). *Great Plan Options for 2021-2023*. Journal of the Republic, Series I, 253. 171- (289) a 171- (377). Lisbon: Portuguese Parliament.
- Lisboa, M., & Teixeira, A. (2015). *Policimento de Proximidade, Representações e práticas da população e inovação organizacional na Polícia. [Proximity Policing, Representations and practices of the population and organizational innovation in the Police.]* V.N. Famalicão: Edições Húmus, Lda.
- Lisboa, M., & Teixeira, A. (2008). *Organização e Meio Envolvente: o caso do Policiamento de Proximidade. [Organization and Environment: the case of Proximity Policing.]* Paper presented at the VI Portuguese Congress of Sociology, New University of Lisbon (25 & 26 of June). Lisbon.
- Lourenço, N., & Costa, A. (2018). *Estratégia de Segurança Nacional - Portugal Horizonte 2030. [National Security Strategy - Portugal Horizon 2030.]* Lisbon: Edições Almedina.
- Lourenço, N., Lopes, F., Rodrigues, J. C., Costa A. & Silvério, P. (2015). *Segurança Horizonte 2025: um Conceito Estratégico de Segurança Interna. [Security Horizon 2025: a Strategic Homeland Security Concept.]* Lisbon: Colibri & GRESI.
- Marcelino, V. (2018). *Policiamento de proximidade. A solução para a insegurança que os governos têm desprezado. [Proximity policing. The solution to the insecurity that governments have spurned.]* Diário de Notícias journal. Retrieved from <https://www.dn.pt/edicao-do-dia/25-nov-2018/policiamento-de-proximidade-a-solucao-para-a-inseguranca-que-os-governos-tem-desprezado-10228744.html>
- Marshall, T. S., & Bottomore, T., (1992). *Citizenship and Social Class*. London: Pluto Press.
- Military University Institute [IUM] (2020). *Glossário de Termos Militares [Glossary of Military Terms]* [PDF version]. Retrieved from <https://www.ium.pt/s/wp-content/uploads/Versao-Online.pdf>
- Military University Institute [IUM] (2019). *Domínios, áreas e subáreas de investigação. [Domains, areas and subareas of investigation.]* Lisbon: Instituto Universitário Militar. Retrieved from <https://cidium.ium.pt/site/index.php/pt/investiga/dominios-areas-e-subareas-de-investigacao>.
- Ministry of Modernization of the State and Public Administration [MEAP]. (2020). *Inovação e Modernização - Estratégia para o Estado e a Administração Pública. [Innovation and Modernization - Strategy for the State and Public Administration.]* Retrieved from

- https://www.apin.gov.pt/wp-content/uploads/sites/2/2020/07/inovacao_modernizacao_estrategia_estado_administracao_publica.pdf.
- National Republican Guard. [GNR] (2021). *GNR Activity Plan 2022*. Lisbon: Author.
- National Republican Guard. [GNR] (1996). *Operations Manual Volume I*. Lisbon: Author.
- National Road Safety Authority (2020). *Princípios Balizadores da Estratégia Nacional de Segurança Rodoviária – Documento de enquadramento. [Guiding Principles of the National Road Safety Strategy – Framework document.]* Retrieved from https://visaozero2030.pt/wp-content/uploads/FASE1-Principios_Balizadores_VisaoZero2030.pdf
- NEP/GNR – 3.58. (2017). *Prevenção Criminal e Policiamento Comunitário. [Crime Prevention and Community Policing.]* Lisbon: National Republican Guard - Operational Command.
- Oliveira, J. F. (2006). *As Políticas de Segurança e os Modelos de Policiamento – A emergência do Policiamento de Proximidade. [Security Policies and Policing Models – The emergence of Proximity Policing.]* Coimbra: Edições Almedina.
- Pereira, R. (2009). Dos diagnósticos aos contratos locais de segurança. [From diagnostics to local security contracts.] In: *Manual de diagnósticos locais de segurança: uma compilação de normas e práticas internacionais* (Adapted version of Guidance on Local Safety Audits. A Compendium of International Practice). Trans. M. J. Correia & technical review and adaptation to the Portuguese version, Paulo Machado. Lisbon: Ministry of Internal Administration.
- Quivy, R., & Campenhoudt, L. V. (1992, 2005). *Manual de Investigação em Ciências Sociais [Social Science Research Handbook]* (1st Ed. & 4th ed.). Lisbon: Gradiva.
- Ribeiro, A. S. (2009). *Teoria Geral da Estratégia – O essencial ao processo estratégico. [General Theory of Strategy – The essentials of the strategic process.]* Almedina: Coimbra.
- Santos, L.A.B., & Lima, J.M.M. (Coords.) (2019). *Orientações metodológicas para a elaboração de trabalhos de investigação [Methodological guidelines for the preparation of research papers]* (2nd Ed., revised and updated). Cadernos do IUM, 8. Lisbon: Instituto Universitário Militar.
- Silva, N.M.P. (2017). Cidadania e segurança: confiança nas instituições. [Citizenship and security: trust in institutions.] In: L. E. M. Saraiva (Ed.). *O papel das Forças Armadas na Segurança Interna. [The Role of the Armed Forces in Internal Security.]* Lisbon: Universidade Lusíada Editora.
- Silva, N. M. P. (2015). *Entre o Militar e o Policial – As Reformas da Administração Pública, atitudes dos oficiais da GNR e da PSP face aos processos de reforma e reestruturação. [Between the Military and the Police – Public Administration Reforms, attitudes of GNR and PSP officers towards reform and restructuring processes.]* Lisbon: Diário de Bordo.
- Silva, N.M.P. (2010). Cidadania e Segurança: Uma Análise prospetiva. [Citizenship and Security: A Prospective Analysis.] In: AAVV. *1st National Congress on Security and Defense*. Loures: Diário de Bordo.

- Skogan, W. (2006). *Police and Community in Chicago. A Tale of the Three Cities*. Oxford: Oxford University Press.
- Skogan, W., & Hartnett, S. (2005). Community policing in Chicago. In: T. Newburn (Ed.), *Policing. Key Readings* (pp. 428-441). Devon: Willan Publishing.
- Skogan, W., & Hartnett, S. (1997). *Community Policing, Chicago Style*. Nova Iorque.
- Skolnick, J. H., & Bayley, D. H. (2002). *Policamento Comunitário. [Community Policing.]* São Paulo: Edusp.
- Turner, R. S. (1994). Postmodern Culture/ modern Citizens, In: B. Steenbergen (Ed.), *The Condition of Citizenship*. London: Sage.

NORMAS PARA PUBLICAÇÃO NA REVISTA DE CIÊNCIAS MILITARES (RCM)

1. A *Revista de Ciências Militares (RCM)* é uma publicação de carácter 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/container/100>

8. Conforme indicado – quer no sítio do IUM, que versa as Normas de Autor (disponível em <https://www.ium.pt/container/100>), 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). Normas de Autor no IUM [Author rules] (3.^a ed., revised

and updated). IUM Atualidade, 7. Lisboa: Instituto Universitário Militar. Retrieved from <https://www.ium.pt/container/100>

8. As stated in the IUM website - where the full Publication Guidelines can be downloaded (available from: <https://www.ium.pt/container/100>) - 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 TRANSATO DE 2022

SCIENTIFIC REVIEWERS WHO CONTRIBUTED THEIR TIME AND EXPERTISE IN THE LAST YEAR OF 2022

Major-general David José Gaspar, Força Aérea Portuguesa
Brigadeiro-general Ana Rita Duarte Gomes Simões Baltazar (Doutora), Direção-Geral de Política de Defesa Nacional
Brigadeiro-general Vítor Hugo Dias de Almeida, Unidade Politécnica Militar, Instituto Universitário Militar
Capitão-de-mar-e-guerra (Res.) João Afonso Marques Coelho Gil (Doutor), Instituto Universitário Militar
Coronel (Ref.) Luís Eduardo Marquês Saraiva (Doutor), Exército Português
Coronel (Res.) Luís Manuel Brás Bernardino (Doutor), Instituto Universitário Militar
Coronel Maria Inês Monteiro Godinho de Matos Loureiro, Força Aérea Portuguesa
Coronel Nuno Alberto Rodrigues Santos Loureiro, Força Aérea Portuguesa
Capitão-de-fragata Augusto Ramos de Brito, Direção-Geral de Recursos da Defesa Nacional
Tenente-coronel Pedro Miguel da Silva Costa, Força Aérea Portuguesa
Técnico Superior (Mestre) Natanael José Basílio Cartaxo (Mestre), Direção-Geral de Recursos da Defesa Nacional
Primeiro-tenente Susana Cristina Pereira da Rocha (Mestre), Instituto Universitário Militar
Major Susana Cristina Ferreira Marques, Força Aérea Portuguesa
Capitão Ana Patrícia Gomes Farinha (Mestre), Academia da Força Aérea – IUM



Editorial: revistacienciasmilitares@ium.pt
Telephone: (+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 Vitor Manuel Amaral Vieira