INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR

CENTRO DE INVESTIGAÇÃO E DESENVOLVIMENTO

REVISTA DE CIÊNCIAS MILITARES

Autores

Hugo Moutinho Fernandes
José Carvalho Cerqueira
Adelaide Paiva Gonçalves
Carlos Santos Pereira
Rodrigo Brandão da Mota
Fernando Velôzo Pedrosa
Nuno Quirino Martins
Mónica Pereira Martins
Diana Branco Morais

Copyright © IUM, 2016

ISSN 2183-0835

INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR

Publicação Semestral

ANO IV
Vol. IV, N.º 2 – NOVEMBRO DE 2016

Comandante
Vice-almirante Edgar Marcos de Bastos Ribeiro

Propriedade/Edição
Instituto Universitário Militar
Rua de Pedrouços – 1449-027 LISBOA
Telefone: 213 002 100 – Fax: 213 002 162

Correio eletrónico: revistacienciasmilitares@ium.pt
Internet: www.ium.pt

DIREÇÃO EDITORIAL

Presidente
Vice-almirante Edgar Marcos de Bastos Ribeiro

Editores:
Editor Chefe: Major-General Jorge Filipe Marques Moniz Côrte-Real Andrade (Doutor)
Coordenador Editorial: Coronel de Infantaria Tirocinado Lúcio Agostinho Barreiros dos Santos
Supervisor: Capitão-de-mar-e-guerra Carlos Alberto dos Santos Madureira
Participação: Coronel Jurísta Nuno Manuel Antunes Pires
Coronel Manuel Joaquim Moreno Ratão
Tenente-Coronel Paulo Jorge Franco Marques Saraiva
Produção Gráfica: Alferes RC Pedro Miguel Januário Botelho
Tradução: Ana Filipa Carvalho Araújo

CONSELHO EDITORIAL

General José Loureiro dos Santos(Doutor), Exército Português
Vice-almirante Alexandre Reis Rodrigues, Marinha Portuguesa
Tenente-General Manuel Teixeira Rolo, Força Aérea Portuguesa
Major-General José Manuel Freire Nogueira (Doutor), Exército Português
Major-General Carlos Manuel Martins Branco (Mestre), Exército Português
Major-General Manuel António Lourenço Campos de Almeida, Força Aérea Portuguesa
Professora Doutora Ana Isabel Xavier, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas – UNL
Professora Doutora Isabel Ferreira Nunes, Instituto de Defesa Nacional
Professora Doutora Laura Ferreira Pereira, ISCSP – Universidade Técnica de Lisboa
Professora Doutora Maria Helena Chaves Carreiras, ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa
Professora Doutora Maria Isabel Vieira Nicolau, ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa
Professora Doutora Maria Luísa Duarte, ICJP – Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa
Professora Doutora Maria Manuela Sarmento Coelho, Academia Militar
Professora Doutora Teresa Maria Ferreira Rodrigues, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas – UNL

Professor Doutor Armando Manuel de Barros Serra Marques Guedes, Faculdade de Direito – UNL
Professor Doutor Eurico José Gomes Dias, Instituto Superior de Ciências Policiais e de Segurança Interna
Professor Doutor Francisco José Costa Pereira, Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias
Professor Doutor Hermínio Joaquim de Matos, Instituto Superior de Ciências Policiais e de Segurança Interna
Professor Doutor James SterlingCorum, Baltic Defense College, Estónia
Professor Doutor Manuel António de MedeirosEnnes Ferreira, ISEG/UTL
Professor Doutor Ricardo Soares de Oliveira, Universidade de Oxford
Professor Seven Biscop, European Political and Administrative Studies Department, Bruxelas
Capitão-de-mar-e-guerra Carlos Miguel Reis Silva de Oliveira e Lemos(Doutor), Marinha Portuguesa
Capitão-de-mar-e-guerra Fernando Irineu de Souza (Doutor), Escola de Guerra Naval, Brasil
Coronel Nuno Correia Barrento de Lemos Pires (Doutor), Academia Militar
Coronel António Luís Beja Eugénio (Mestre), Força Aérea Portuguesa
Coronel Paulo Alexandre da Cunha Nogueira Pelicano (Mestre), Guarda Nacional Republicana
Captain John P. Cann (Doutor), Institute for Defense Analyses in Alexandria, USA
Capitão-de-fragata Federico Aznar Fernández-Montesinos (Doutor), Centro Superior de Estudos de Defesa Nacional, Espanha
Capitão-de-fragata Jaime Carlos do Vale Ferreira da Silva (Mestre), Marinha Portuguesa
Capitão-de-fragata Francisco José Lavaredas Serrano (Mestre), Marinha Portuguesa
Capitão-de-fragata José João Sequeira Ramos Rodrigues Pedra (Mestre), Marinha Portuguesa
Tenente-Coronel Francisco Miguel Gouveia Pinto Proença Garcia (Doutor), Exército Português
Tenente-Coronel Jaime Flammarion Santos Costa (Doutor), Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Brasil
Tenente-Coronel Luís Fernando Machado Barroso (Doutor), Exército Português
Tenente-Coronel Rui Manuel da Costa Ribeiro Vieira (Mestre), Exército Português
Tenente-Coronel Ana Rita Duarte Gomes Simões Baltazar (Mestre), Força Aérea Portuguesa
Tenente-Coronel João Paulo Nunes Vicente (Doutor), Força Aérea Portuguesa
Tenente-Coronel Francisco Júlio Timóteo Thó Madeira Monteiro (Mestre), Exército Português
Tenente-Coronel Luís Carlos Falcão Escorrega (Mestre), Instituto Universitário Militar
Tenente-Coronel Luiz Carlos FumiakiMiwa (Doutor), Universidade da Força Aérea, Brasil
Major Carlos Filipe Nunes Lobão Dias Afonso, Instituto Universitário Militar
Major Carlos Miguel de Amorim Inácio (Mestre), Força Aérea Portuguesa

REVISORES CIENTÍFICOS

VVice-almirante António Manuel Fernandes da Silva Ribeiro (Doutor), Marinha Portuguesa
Tenente-General PILAV António de Jesus Bispo, Força Aérea Portuguesa
Major-General António Martins Pereira (Mestre), Estado-Maior General das Forças Armadas Portuguesas
Major-General João Vieira Borges (Doutor), Academia Militar
Major-General Manuel Fernando Rafael Martins (Mestre), Sub-CEMFA
Major-General Carlos Manuel Martins Branco (Mestre), Exército Português
AirCommodore Frans Osinga (Doutor), NetherlandsDefenceAcademy
Brigadeiro-General Francisco Xavier Ferreira de Sousa (Mestre), Exército Português
Professora Doutora Ana Isabel Xavier, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas – UNL
Professora Doutora Isabel Ferreira Nunes, Instituto de Defesa Nacional
Professora Doutora Maria Francisca Alves Ramos de Gil Saraiva, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas

Professora Doutora Maria Helena Chaves Carreiras, Instituto Universitário de Lisboa
Professora Doutora Maria Isabel Vieira Nicolau, ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa
Professora Doutora Maria Manuela M. S. Sarmento Coelho, Academia Militar
Professora Doutora Teresa Maria Ferreira Rodrigues, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas – UNL
Professor Doutor António Horta Fernandes, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas – UNL
Professor Doutor Carlos Henrique Aguiar Serra, Universidade Federal Fluminense, Brasil
Professor Doutor DerekReveron, Naval WarCollege, USA
Professor Doutor Eurico José Gomes Dias, Instituto Superior de Ciências Policiais e de Segurança Interna
Professor Doutor Hermínio Joaquim de Matos, Instituto Superior de Ciências Policiais e de Segurança Interna
Professor Doutor Kenneth Johnson, Air University, USA
Professor Doutor Luciano Bozzo, Universityof Florence
Professor Doutor Luís José Rodrigues Leitão Tomé, Universidade Autónoma de Lisboa
Professor Doutor Manuel António de Medeiros Ennes Ferreira, ISEG/UTL
Professor Doutor Marcial A. G. Suarez, Universidade Federal Fluminense, Brasil
Professor Doutor Paulo Fernando Vieira de Carvalho Cardoso do Amaral, Universidade Católica de Lisboa
Professor Doutor Reginaldo Rodrigues de Almeida, Universidade Autónoma de Lisboa
Professor Doutor Pedro Borges Graça, Universidade de Lisboa, ISCSP
Professor Doutor Luís António Morão Pinto Simões da Cunha, Critical Software, S.A.
Professor Doutor Ricardo Herrera, United States Army Command and General Staff College, USA
Professor Doutor Ricardo Soares de Oliveira, Universidade de Oxford
Mestre Marisa Alexandra Santos Fernandes, Ciências Políticas e Relações Internacionais – ULisboa
Capitão-de-mar-e-guerra André Panno Beirão (Doutor), Escola de Guerra Naval, Brasil
Capitão-de-mar-e-guerra Augusto António Alves Salgado (Doutor), Escola Naval
Capitão-de-mar-e-guerra Carlos Miguel de Oliveira e Lemos (Doutor), Marinha Portuguesa
Capitão-de-mar-e-guerra Francisco Eduardo Alves de Almeida (Doutor), Escola de Guerra Naval, Brasil
Capitão-de-mar-e-guerra Joaquim José Assis Pacheco dos Santos (Doutor), Marinha Portuguesa
Coronel-Tirocinado Eduardo Manuel Braga da Cruz Mendes Ferrão, Exército Português
Coronel Tirocinado João Pedro Rato Boga de Oliveira Ribeiro, Exército Português
Coronel Fernando José da Conceição Bessa (Doutor), Instituto Universitário Militar
Coronel Fernando Oliveira Cruz (Mestre), Exército Português
Coronel Nuno Correia Barrento de Lemos Pires (Doutor), Academia Militar
Coronel Paulo Rebelo Manuel (Doutor), Guarda Nacional Republicana
Coronel Fernando Velôzo Gomes Pedrosa (Doutor), Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Brasil
Coronel Nuno Correia Neves, Instituto Universitário Militar
Coronel Nuno Manuel Antunes Pires, Instituto Universitário Militar
Coronel Bernardino José Garcia dos Santos (Mestre), Instituto Universitário Militar
Coronel António Luís Beja Eugénio (Mestre), Instituto Universitário Militar
Coronel José Carlos Cardoso Mira, Instituto Universitário Militar
Capitão-de-fragata Jaime Carlos do Vale Ferreira da Silva (Mestre), Marinha Portuguesa
Capitão-de-fragata Luís José Sameiro Matias (Mestre), Instituto Universitário Militar
Capitão-de-fragata Rui Manuel da Graça Lopes Carrilho (Mestre), Marinha Portuguesa
Capitão-de-fragata Rui Pedro Gomes Fernando da Silva Lampreia, Insituto Universitário Militar
Tenente-Coronel PILAV João Miguel Vicente Carita (Doutor), Força Aérea Portuguesa

Tenente-Coronel António Palma Esteves Rosinha (Doutor), Academia Militar
Tenente-Coronel Eduardo Xavier Ferreira Migon (Doutor), Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Brasil
Tenente-Coronel Luís Fernando Machado Barroso (Doutor), Exército Português
Tenente-Coronel Luís Manuel Brás Bernardino (Doutor), Academia Militar
Tenente-Coronel Nuno Miguel Parreira da Silva (Doutor), Instituto Universitário Militar
Tenente-Coronel Paulo Fernando Viegas Nunes (Doutor), Academia Militar
Tenente-Coronel Carlos Jorge Ramos Páscoa (Doutor), Academia da Força Aérea
Tenente-Coronel João Paulo Nunes Vicente (Doutor), Força Aérea Portuguesa
Tenente-Coronel Pedro Oliveira Guimarães (Mestre), Exército Português
Tenente-Coronel Rui Manuel da Costa Ribeiro Vieira (Mestre), Exército Português
Tenente-Coronel Ana Rita Duarte Gomes Simões Baltazar (Mestre), Força Aérea Portuguesa
Tenente-Coronel José Nuno Pereira, Força Aérea Portuguesa
Tenente-Coronel Rui Manuel de Jesus Romão (Mestre), Força Aérea Portuguesa
Tenente-Coronel Mário José Machado Guedelha (Mestre), Guarda Nacional Republicana
Tenente-Coronel Francisco Júlio Timóteo Thó Monteiro (Mestre), Exército Português
Tenente-Coronel Marco Paulo Almeida de Rodrigues Gonçalves (Mestre), Instituto Universitário Militar
Tenente-Coronel Luís Carlos Falcão Escorrega (Mestre), Instituto Universitário Militar
Tenente-Coronel Paulo Jorge Alves Silvério (Mestre), Instituto Universitário Militar
Tenente-Coronel Susana Marina da Conceição Pereira Abelho (Mestre), Instituto Universitário Militar
Tenente-Coronel Paulo Jorge Macedo Gonçalves (Mestre), Instituto Universitário Militar
Tenente-Coronel Rui António Pereira de Almeida (Mestre), Força Aérea Portuguesa
Tenente-Coronel Paulo Jorge Franco Marques Saraiva, Instituto Universitário Militar
Tenente-Coronel Albino Quaresma Tavares, Guarda Nacional Republicana
Tenente-Coronel António Fernandes de Oliveira, Guarda Nacional Republicana
Tenente-Coronel Gualdino Lopes Antão (Mestre), Academia Militar
Tenente-Coronel Rui Lima Letras, Guarda Nacional Republicana
Tenente-Coronel Carlos Soares Costa, Instituto Universitário Militar
Tenente-Coronel Carlos Alberto Lopes Ramos Batalha (Mestre), Força Aérea Portuguesa
Tenente-Coronel Adalberto José Guerreiro da Silva Centenico (Mestre), Exército Português
Tenente-Coronel Paulo Jorge Rainha (Mestre), Instituto Universitário Militar
Capitão-tenente Bastian Gomes de Freitas (Mestre), Marinha Portuguesa
Capitão-tenente Paulo Alexandre Silva e Costa, Marinha Portuguesa
Major Cristina Paula de Almeida Fachada (Doutora), Força Aérea Portuguesa
Major Pedro Luís Raposo Ferreira da Silva (Doutor), Exército Português
Major Carlos Miguel de Amorim Inácio (Mestre), Força Aérea Portuguesa
Major Rui Jorge Roma Pais dos Santos (Mestre), Instituto Universitário Militar
Major Carlos Alberto Pires Ferreira (Mestre), Instituto Universitário Militar
Major Carlos Filipe Nunes Lobão Dias Afonso, Instituto Universitário Militar
Capitão Rui João Santos Campos e Ramos (Mestre), Força Aérea Portuguesa
Capitão Susana Cristina Ferreira Marques, Força Aérea Portuguesa
Tenente Ana Patrícia Gomes Farinha (Mestre), Força Aérea Portuguesa

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

INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
REVISTA DE CIÊNCIAS MILITARES, VOL. IV, N.º 2 (NOVEMBRO 2016)

Índice

Nota Editorial **9**
VALM Edgar Marcos de Bastos Ribeiro

1. As Novas Guerras: O Desafio da Guerra Híbrida **11**
MAJ Hugo Moutinho Fernandes

2. The European Dilemma: Consequences of the new migration on European security and defence **39**
Doutor José Carvalho Cerqueira

3. O Papel do Poder Militar no *Smart Power* **61**
MAJ Adelaide Paiva Gonçalves

4. Fantasma da Guerra Fria ameaça de novo a Europa **85**
Mestre Carlos Santos Pereira

5. Ministério da Defesa e Pensamento de Defesa no Brasil **107**
MAJ Rodrigo Brandão da Mota (Brasil)
COR Fernando Velôzo Gomes Pedrosa (Brasil)

6. A Gestão do Conhecimento Aeronáutico na Força Aérea **127**
MAJ Nuno Quirino Martins

7. Recompensas como Fator de Motivação no Contexto dos Trabalhadores Civis da Força Aérea **157**
CAP Mónica Pereira Martins

8. A integração da perspetiva do género nas operações militares. Vantagens e desafios a ultrapassar **185**
MAJ Diana Branco Morais

NOTA EDITORIAL

Consolidando a gesta editorial encetada em maio de 2013, através da qual se visou a concretização de um dos desígnios nucleares do Instituto Universitário Militar (IUM) – promover a divulgação de trabalhos de natureza científica no âmbito das ciências militares – é agora dado à estampa o oitavo exemplar da Revista de Ciências Militares (RCM), correspondente ao número 2 do seu volume IV.

Oito exemplares e quatro anos depois do referido momento seminal, afigura-se ser inteiramente justo celebrar o sucesso da RCM na materialização do seu propósito genético, resultado e expressão do dedicado e valioso labor de todos quantos contribuíram para a concretização de tão ambicioso e necessário objetivo: autores, equipa editorial e, naturalmente, leitores.

Na presente edição, a opção editorial foi a de apresentar aos leitores da RCM um conjunto de oito artigos científicos elaborados por vários autores militares e civis, portugueses e brasileiros, referentes a diversas matérias, todas elas caraterizadas pelo facto de se enquadrarem no âmbito das Ciências Militares, as quais, recorde-se, tal como dispõe o artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 249/2015, de 28 de outubro, integram as seguintes áreas: estudo das crises e dos conflitos armados; operações militares; técnicas e tecnologias militares; comportamento humano e saúde em contexto militar; e estudos de segurança interna e dos fenómenos criminais.

Assim, o número 2 do volume IV da RCM inclui artigos que abordam uma panóplia variada de matérias, entre as quais se incluem as temáticas da guerra híbrida, das consequências para a segurança e defesa dos novos movimentos migratórios com destino à europa, do poder militar no "smart power", do regresso à guerra fria, do pensamento de defesa no Brasil, da gestão do conhecimento aeronáutico, das recompensas como fator de motivação e da integração da perspetiva do género nas operações militares.

O variado leque de textos que integra este número 2 do volume IV da RCM, abordando com o rigor e a profundidade próprias da análise científica das assinaladas temáticas das ciências militares, as quais também correspondem, naturalmente, a tópicos incontornáveis da agenda nacional e internacional da defesa e segurança, será seguramente do interesse de todos os seus exigentes e informados leitores, nomeadamente daqueles que igualmente se dedicam à investigação nesta distinta e fascinante área do saber.

Por fim, saúdo todos quantos, nos quatro cantos do mundo, através da nossa edição eletrónica, honram a RCM com o seu dedicado e atento interesse, desejando-lhes uma gratificante e profícua leitura.

Vice-almirante Edgar Marcos de Bastos Ribeiro

Comandante do IUM

Artigo recebido em setembro de 2016 e aceite para publicação em setembro de 2016

AS NOVAS GUERRAS: O DESAFIO DA GUERRA HÍBRIDA

THE NEW WARS: THE CHALLENGE OF HYBRID WARFARE

Hugo Miguel Moutinho Fernandes
Major de Infantaria "CMD"
Docente do IUM
Investigador Integrado do CIDIUM
Lisboa, Portugal
moutinhofernandes@gmail.com

Resumo

As últimas décadas têm trazido a debate as alterações no caráter da guerra contemporânea. O objetivo deste estudo é efetuar uma análise ao conceito daquilo a que muitos teorizadores designam por guerra híbrida.

Pese embora o fenómeno da guerra híbrida não seja novo, como defendemos nesta análise, a ascensão deste conceito veio representar em si uma dificuldade acrescida para o ambiente securitário, e mais concretamente para o planeamento e resposta a efetuar no combate às ameaças híbridas futuras por parte da Aliança.

Esta "nova" forma de fazer a guerra, assente na teoria da guerra híbrida, engloba uma combinação única de ameaças híbridas (Estados falhados e atores não-estatais, apoiados por Estados), que exploram uma combinação de desafios, empregando todas as formas de guerra e táticas, mais frequentemente em simultâneo. É fundamental que entendamos essas características de mudança, a sua natureza, as suas relações e a sua história para uma compreensão aproximada do fenómeno.

Apesar de existirem, ao longo da história, vários exemplos de guerras que se enquadram nesta caraterização, iremos analisar com maior profundidade o pensamento e modelo de guerra híbrida conduzido pela Rússia na anexação da Crimeia e intervenção no leste da Ucrânia, em 2014.

Como citar este artigo: Fernandes, H., 2016. As Novas Guerras: O Desafio da Guerra Híbrida. *Revista de Ciências Militares*, novembro de 2016, IV (2), pp. 11-38.
Disponível em: http://www.iesm.pt/cisdi/index.php/publicacoes/revista-de-ciencias-militares/edicoes.

Esta guerra híbrida representa um claro desafio aos vários níveis para a Aliança e Estados-membros, que terão que responder com estratégias claras e abrangentes.

Palavras-chave: Ameaças Híbridas; Cooperação; Desafios; Guerra; Guerra Híbrida; NATO.

Abstract

The last few decades have brought to debate the changes in the character of contemporary warfare. The aim of this study is to perform an analysis of the concept of what many theorists refer to as hybrid warfare.

Despite the phenomenon of hybrid warfare is not new, as we argue in this analysis, the rise of this concept has come to represent in itself an added difficulty for the security-based environment, and more specifically for planning and response to make to combat future hybrid threats by Alliance.

This "new" form of warfare, based on the theory of hybrid warfare, encompasses a unique combination of hybrid threats (failed states and non-state actors supported by states), exploiting a combination of challenges, employing all forms of warfare tactics and more often simultaneously. It is essential that we understand these changing characteristics, their nature, their relationship and their story to an approximate understanding of the phenomenon.

Although throughout history many examples of wars fall under this characterization, we will examine in greater depth the thought and hybrid model warfare conducted by Russia's annexation of Crimea and intervention in eastern Ukraine in 2014.

This hybrid warfare is a clear challenge to the various levels of the Alliance and member states, which will have to respond with clear and comprehensive strategies.

Keywords: *Hybrid threats; Cooperation; Challenges; War; Hybrid warfare; NATO.*

Introdução

A análise da evolução do fenómeno da guerra sempre cativou os analistas e pensadores, pelas possibilidades de estudo científico que esse exame permite.

Desde o fim da Guerra Fria que o debate sobre a mudança da natureza da guerra fez surgir novos conceitos e tem levado à tomada de posições sobre a distinção entre as guerras do passado, as do presente e do futuro.

Um olhar sobre a evolução das dinâmicas de conflitualidade nas últimas décadas permite-nos percecionar uma multiplicidade de realidades e de fenómenos que assentam numa complexidade progressiva. Estamos habituados a ver a guerra como algo que acontece

entre os Estados; no entanto, as guerras atuais envolvem o ator Estado confrontado ou em competição com o emergir de novos atores, num quadro de ameaças difusas e diversificadas e motivados por fatores étnicos, económico-sociais e religiosos, entre outros. Isso acontece em alguns dos atuais conflitos, designados por guerras híbridas, onde potenciais adversários (Estados, grupos patrocinados pelo Estado, ou atores autofinanciados) exploram o acesso a capacidades militares modernas.

A ascensão verificada nos últimos anos do conceito e temática da guerra híbrida não representa o fim da guerra tradicional e convencional e das agressões clássicas. Mas ele apresenta uma nova dificuldade no processo de decisão e na coordenação da resposta, que transcende o campo exclusivamente militar em termos de competências e atribuições.

Consideramos essencial que as nações e as organizações internacionais com responsabilidades na segurança e defesa desenvolvam uma interpretação consensual, em ligação com os seus parceiros, e revejam e refinem os elementos potenciais de guerra híbrida para lidar com o caráter transformacional e "hibridização" da guerra, criando uma nova mentalidade que permita responder de forma eficaz a estas ameaças.

Neste estudo propomo-nos efetuar uma análise da teoria e mentalidade das "novas guerras", com enfoque no fenómeno da guerra híbrida, procurando evidenciar aquilo que a distingue e quais os desafios específicos que se colocam com esta nova forma de fazer a guerra, tendo como pergunta de partida: Quais os desafios específicos que se colocam ao ambiente de segurança internacional e à condução das operações militares pela utilização da guerra híbrida por parte de um adversário? O ensaio foi elaborado segundo um método indutivo, com caráter prospetivo e está organizado em duas partes que sintetizam o resultado do estudo. Na primeira parte efetuamos uma análise da evolução do fenómeno da guerra e do conceito de "novas guerras" e na segunda parte caraterizamos as ameaças híbridas, analisamos a guerra híbrida conduzida pela Rússia na anexação da Crimeia e intervenção no leste da Ucrânia e efetuamos uma análise aos desafios colocados por esta nova forma de fazer a guerra.

1. A Transformação da Guerra

Alguns teorizadores e pensadores militares internacionais, como William Lind, John Schmitt, e T. Hammes, compartimentalizam a evolução dos conflitos armados, a partir do século XVIII, em períodos distintos que, podem assim ser divididos em quatro gerações (Pinheiro, 2010, p. 67):

- "Guerras de Primeira Geração" (G1G), que ocorreram após a "Paz de Vestefália"[1], onde a guerra se caracterizou pelo emprego predominante do "Princípio da Massa"[2] e que terminou com as campanhas napoleónicas;

[1] Acordo assinado em 1648 que permitiu o nascimento das relações internacionais entre Estados soberanos, tal como são entendidas na atualidade.

[2] Grandes efetivos organizados em rígidas formações massificadas.

- "Guerras de Segunda Geração" (G2G), baseadas no emprego intensivo do "apoio de fogo", particularmente de artilharia e metralhadoras pesadas e, no atrito entre as forças. Culminou com a Primeira Guerra Mundial (IGM);
- "Guerras de Terceira Geração" (G3G), dominada pela "manobra" e caracterizada pela "*blitzkrieg*"[3] alemã na Segunda Guerra Mundial (IIGM). Até aqui os protagonistas dos diferentes cenários eram, predominantemente, os Estados;
- "Guerras de Quarta Geração" (G4G), que são resultantes de uma evolução que visa tirar vantagem das mudanças política, social, económica e tecnológica vividas desde a IIGM.

As guerras dos séculos XVIII e XIX surgiram com o nacionalismo, que conferia à entidade nação uma posição de destaque na hierarquia de valores. Esta tendência em atribuir uma excessiva importância ao valor da nação, levou a uma centralização de poder e à criação de um monopólio da força dentro dos Estados, com as guerras sujeitas a códigos rígidos de conduta, onde existia uma separação entre combatentes e civis e a vitória implicava a rendição do inimigo (Garcia, 2009, p. 113). Eram as denominadas guerras entre soldados profissionais. Nas guerras da Revolução e do Império, os exércitos passaram a ser constituídos com base no conceito de conscrição (guerra de massas) e o objetivo central da batalha passou a ser a aniquilação do inimigo, "através de um cuidadoso equilíbrio de meios e resultados, esforços e obstáculos" (Smith, 2005, p. 56). Napoleão compreendeu o que podia ser conseguido com a força[4] concentrada do Estado. "O *continuum* e a combinação da visão de Napoleão, da reforma militar prussiana e da visão teórica de Clausewitz, estabeleceram indubitavelmente a estrutura para as novas formas de forças e para a aplicação da força" (Smith, 2005, p. 86). No fim da guerra Franco-Prussiana o paradigma da guerra industrial entre Estados estava quase completo, a indústria e a tecnologia tornaram as armas cada vez mais destrutivas e muitos aspetos da guerra haviam sido completamente alterados. A guerra industrial[5] entre os Estados foi utilizada como um instrumento de criação e preservação de nações, na procura de vitórias decisivas através dela, revelando extrema utilidade (Smith, 2005, p. 139).

Com a IGM, a tecnologia aliada à emergência de nacionalismos atenuou a fronteira entre o mundo militar e o civil. Os objetivos estratégicos deixaram de estar relacionados apenas com o alcançar de vitórias decisivas no campo de batalha e passaram a incluir objetivos não militares. Verificou-se também a introdução das dimensões aérea e naval e deu-se um aumento do número de vítimas civis resultantes da guerra (Garcia, 2009, p. 114). Esta foi a guerra do paradigma industrial entre Estados. Os beligerantes tomaram cada vez mais como alvo principal a capacidade e a vontade adversárias de fazer a guerra. Como refere Rupert Smith (2005, p. 180), "o paradigma da guerra industrial entre os Estados tomou o povo por alvo" e o

[3] Tática utilizada pelas forças germânicas na IIGM caraterizada por ataques de surpresa extremamente rápidos com apoio aéreo (guerra relâmpago).

[4] Como decisiva, total e enquadrada na trindade governo-povo-militares (Smith, 2005, p. 86).

[5] Com os seus elementos centrais: massa, indústria e força.

campo de batalha foi alargado a todas as áreas do Estado. A guerra foi uma guerra de massas e foi decidida pela utilização maciça do poder para desgastar o adversário.

Com o fim da IIGM, a própria guerra assumiu novos contornos geográficos e tecnológicos, marcados pela rivalidade do mundo em equilíbrio bipolar. A força militar passou a ser utilizada como instrumento de dissuasão (Garcia & Saraiva, 2004, p. 105). Passou a verificar-se o pressuposto da ameaça de um conflito nuclear de proporções devastadoras – Guerra Fria – que levou à instauração de um clima de terror, potenciado pelo crescente avanço tecnológico (Nunes, 1996, p. 150). A utilização e desenvolvimento de armas de destruição maciça (ADM) viria a alterar a forma como se pensava na guerra e no confronto entre Estados desenvolvidos. Este confronto viria a fornecer a estrutura para um tipo de conflitos resultantes do fim dos impérios coloniais e a fazer emergir um novo modelo de conflito da guerra entre o povo, constituindo-se a Emergência da Malásia (1948-60), a Guerra do Vietname (1955-75) e a Guerra da Argélia (1954-62) como exemplos paradigmáticos. A descolonização forneceu o cenário para os conflitos paralelos que eclodiram durante o confronto da Guerra Fria (Smith, 2005, p. 246 e 267).

Desde o final da IIGM que os poderes ocidentais se têm defrontado com sucesso face a adversários que utilizavam as mesmas armas, métodos e forma de pensar. Os conflitos da Guerra dos Seis Dias (1967) e das Guerras do Golfo (em 1991 e 2003) vêm demonstrar a superioridade ocidental (Barroso, 2012, p. 19). Com a queda do muro de Berlim e a implosão da União Soviética no final da década de oitenta, a conjuntura internacional sofreu profundas alterações e parecia ser um indicador da supremacia ocidental (Telo, 2002, p. 222). A realidade subsequente traduziu-se no surgimento de novos movimento ou ações insurrecionais distintos dos anteriores, cuja violência passa a ser assimétrica[6] permanente, sem uma origem definida e, que pode surgir em qualquer lugar. As atuações insurrecionais com alcance global, deram lugar às guerras de pacificação de territórios coloniais ou de insurreições do século XIX e XX (Reis, 2012, p. 39).

T. Hammes (2006, p. 2) refere que as G4G usam todas as redes disponíveis – política, económica, social, e militar – para convencer o decisor político adversário de que os seus objetivos estratégicos são inatingíveis ou representam um custo demasiado elevado em função dos benefícios, apelidando-as de "forma evoluída de insurgência", não com o objetivo de derrotar as forças militares adversárias, mas destruir a sua vontade de combater. As grandes mudanças na evolução do fenómeno da guerra ao longo do espetro da atividade humana resultou da mudança de uma sociedade industrial para uma de informação. É necessário que se verifique uma mudança ao longo de todo o espetro da sociedade para que sejam criadas as condições necessárias para grandes mudanças na guerra (Hammes, 2006, p. 31). No entanto, uma grande maioria das guerras na atualidade continua a ter a sua origem em causas tradicionais como a etnia, a religião e a luta pelo território.

[6] Que envolve uma ameaça às vulnerabilidades detetadas num dispositivo inimigo, com potencial significativamente superior. As partes em confronto reagem a formas de atuação distintas (Português, 2005).

As subversões no Afeganistão (após 2011) e no Iraque (após 2003) e os conflitos no Ruanda (1990), nos Balcãs (1991) e na Somália (2009) vieram trazer novas variáveis ao problema do fenómeno da guerra, perante a incapacidade de as forças militares mais poderosas do mundo não conseguirem derrotar milícias inferiores, com armamento rudimentar. Desde logo diversos observadores concluíram das mudanças na natureza da guerra e da necessidade de adaptação das forças militares ocidentais aos paradigmas das "novas guerras" (Schurman, 2011, p. 47).

a. As "Novas Guerras"

São inúmeros os critérios de abordagem e de classificação do fenómeno da guerra, no entanto, é comum classificá-las como regulares ou convencionais e irregulares ou não convencionais. As regulares são aquelas que obedecem ao modelo clausewitziano, enquanto nas irregulares os principais atores deixam de ser os Estados e as suas Forças Armadas (FFAA). Estas últimas são travadas por atores não estatais, alguns deles total ou parcialmente armados (Garcia, 2009, p. 116), que desafiam os próprios Estados e que se caraterizam como infranacionais (clãs, etnias, minorias que contestam a autoridade estatal), transnacionais (empresas multinacionais, grupos de acção humanitária, movimentos religiosos) e supranacionais (organizações internacionais e regionais).

Martin Van Creveld, no seu livro *The Transformation of war* (Creveld, 1991) diz-nos que a forma de fazer a guerra esta a ser alterada, dado que a guerra convencional será substituída, com o tempo, pelos Conflitos de Baixa Intensidade[7] e, por isso, toda a estratégia de emprego de forças tem de ser repensada. As guerras de libertação têm evidenciado que o mais fraco pode impor a sua vontade contra o mais forte (Record, 2007, p. 131).

Proença Garcia (2010, p. 84) faz referência a Mary Kaldor[8] como uma das principais autoras deste novo conceito de guerra, caraterizado-o "como uma mistura de guerra, crime organizado e violência massiva dos Direitos Humanos...".

A nova conflitualidade é marcada pela exigência de contenção da força, versus o aumento da capacidade de destruição dos armamentos, pela baixa probabilidade de grandes conflitos entre grandes potências, pelo aumento dos conflitos intraestatais[9], pela tendência para a fragmentação e diluição do poder do Estado e pelo crescimento das ameaças, traduzidas em ações violentas não convencionais. Entre elas, referimos as de caráter político-estratégico e as sociopolíticas, (Lousada & Escorrega, 2010, p. 1203), mas destacaríamos as ameaças híbridas, constituídas por elementos regulares, irregulares e criminais, trabalhando sinergicamente para alcançar o mesmo Estado final. Estas ameaças não são limitadas a atores não estatais,

[7] Traduzido do inglês *Low Intensity Conflict* (LIC). São conflitos que incluem o uso da força, mas excluem a guerra convencional com frentes de batalha definidas e compromissos sustentados (DA, 1990, pp. 1-1).

[8] Mary Kaldor é professora de *Global Governance* e diretora da *Civil Society and Human Security Research Unit* da London School of Economics, e um dos autores mais relevantes que propõe um novo tipo de guerras.

[9] Entre 2000 e 2009 só três conflitos foram entre Estados (Eritreia-Etiópia, India-Paquistão e Iraque contra os EUA e seus aliados), o que confirma a tendência de que as guerras são internas devido, em parte, à capacidade da comunidade internacional para prevenir e gerir conflitos entre Estados (Aguirre, 2011-2012, p. 56).

podendo os Estados transformar as suas unidades convencionais em formações irregulares e adotar novas táticas, constituindo-se como exemplos a atuação dos *"fedayeen"* iraquianos (organização paramilitar) em 2003, e mais recentemente os russos, com a utilização de tropas sem uniformes nacionais – os designados *"little green men"* – na campanha da Ucrânia, em 2014. A dificuldade reside em identifica-la, entendê-la e combatê-la.

Nesta nova conflitualidade, os conflitos tendem para uma extraterritorialidade[10], as intervenções passam a ser multilaterais, como aconteceu no Iraque com intervenções a favor do Governo e outras a favor dos insurgentes. Os objetivos pelos quais se combate são múltiplos e sobrepostos (e não apenas o tomar e manter o poder), o domínio informacional é vital para o conflito e a visibilidade na opinião pública passou a constituir-se como objetivo central de muitas operações, no sentido de influenciar essa mesma opinião pública. O rosto da guerra assumiu desconcertantes expressões. Houve uma transformação significativa nos conflitos armados.

b. A Mentalidade das "Novas Guerras"

As "novas guerras" incluem cada vez mais atores não estatais e menos Estados, num quadro de ameaças difuso, onde os conflitos muitas vezes não visam fins políticos. O Estado não mais detém exclusivamente a prerrogativa do monopólio do uso da força, mas a sua implementação continua a resultar predominantemente de considerações de natureza política.

Ao analisarmos o passado recente da guerra verificamos a existência de vários exemplos que demonstram a supremacia daqueles que possuíam meios mais modernos e eficientes, de que são exemplo a Guerra do Kosovo, pela diferença tecnológica entre as forças da Aliança e da Jugoslávia e, a Guerra do Golfo de 1991 (Jerónimo & Álvares, 2003, p. 159). Nos atuais conflitos o sucesso já não reside na capacidade de destruição do oponente, mas na capacidade de retirar o apoio popular dos oponentes, isolando-o dos apoios de que necessita. Só assim conseguimos entender o que leva a superioridade militar convencional a não ser eficaz em guerras civis ou de contrainsurgência (COIN) (Schurman, 2011, p. 47).

Entre os defensores das "novas guerras" prevalece o conceito de que as caraterísticas fundamentais das guerras estão sujeitas a mudanças, em oposição ao modelo de Clausewitz. Os argumentos apresentados referem a desatualização da conjugação do conceito de guerra absoluta[11] com o conceito trinitário da guerra e a sua utilização como instrumento da política.[12]

Martin Van Creveld (1998, p. 251) refere que "no futuro a guerra não será função dos exércitos, mas de grupos, terroristas, guerrilheiros, bandidos..." e defende a obsolescência

[10] Definida pelo envolvimento de organizações sem caraterísticas territoriais marcantes num conflito particular dentro das fronteiras de um único Estado, transformando-o numa parte de uma disputa mais geral.

[11] Da sua definição de que "a guerra é um acto de violência destinado a forçar o adversário a aceitar a nossa vontade», Clausewitz deduz que a guerra consiste numa série de ações recíprocas entre dois adversários, levadas aos extremos, ou seja, a tomar a sua forma absoluta, em consequência da dialética da luta (Couto, 1988, p. 148).

[12] De Clausewitz: a guerra não é outra coisa senão a continuação da política; é também uma surpreendente trindade primária: violência, acaso e finalidade. O primeiro destes três aspetos interessa particularmente ao povo, o segundo ao comandante e seu exército, e o terceiro ao governo (Clausewitz, 1976, p. 65 e 89).

atual da trindade de Clausewitz. Rupert Smith (2005, p. 21) considera que a guerra, "como um grande evento decisivo numa disputa internacional, já não existe" e que com as "novas guerras" se verificou uma mudança de paradigma, da guerra industrial entre Estados para a guerra no seio do povo, de "confronto estratégico entre uma variada gama de combatentes". Podemos, no entanto, verificar que continuam a existir guerras onde se verificam ambos os paradigmas ou uma evolução entre eles, como é o caso do conflito israelo-árabe, que incorporou a guerra industrial e a guerra entre os povos, da guerra do Iraque que evoluiu de uma guerra clássica, industrial e clausewitziana, em 2003, para um conflito complexo caraterístico das "novas guerras" e do conflito entre a Rússia e a Ucrânia, em 2014, caraterizada como guerra híbrida. Na guerra atual e contrariando o paradigma anterior, o indivíduo combate o Estado-Nação fora da sua estrutura (exemplo do terrorismo) (Smith, 2005, p. 353).

Embora a realidade da guerra tenha sofrido alterações constantes, as mudanças ocorridas estão mais relacionadas com fatores contextuais do que fundamentais, ou seja, as partes em guerra, os seus objetivos e as armas empregues (Freedman cit. por Schurman, 2011, p. 49). Schurmann refere ainda que nenhum dos atores nos conflitos armados, passados ou atuais, foi capaz de escapar às influências do acaso e da sorte de Clausewitz e, que todas as guerras, apesar da forma, são moldadas pela interação entre os eternos elementos da paradoxal trindade (Schurman, 2011, p. 54). A própria natureza da guerra é o elemento mais firme de continuidade.

Algumas das alterações na guerra ocorreram dentro dos elementos de continuidade, como por exemplo, quando olhamos para o caso da guerra como um ato político, cuja expressão como processo (porque é que os homens combatem) é muito dinâmica. Quanto à mudança na conduta da guerra ela tende a ocorrer em duas categorias principais: dentro da primeira, na forma como as guerras são travadas (método) e, na segunda, com o que é que elas são travadas (meios). Como refere Barroso (2012, p. 25), "no final as novas guerras são as "guerras antigas", combatidas de acordo com fatores e circunstâncias que caraterizam as sociedades, às quais os contendores se adaptam para impor a sua vontade".

2. A Guerra Híbrida

Este conceito apareceu no início do séc. XXI, quando as potências militares ocidentais se viram envolvidas em ambientes operacionais complexos e desafiantes, como o Afeganistão e o Iraque, e os teorizadores militares tentaram entender melhor o seu desenvolvimento, incluindo a natureza da conduta da guerra nestes conflitos. No entanto, esta temática ganhou importância com a anexação da Crimeia e a intervenção militar russa no leste da Ucrânia, que levou a NATO a classificá-la como uma abordagem híbrida à guerra e a atribuir-lhe uma elevada importância na preparação do combate às futuras ameaças da Aliança. O termo foi alvo de referências na Declaração Final da Cimeira de Gales, em 2014, reafirmando os chefes de Estado e de Governo a necessidade de a Aliança estar efetivamente preparada para fazer face aos desafios específicos colocados pelas ameaças da guerra híbrida, onde uma vasta gama de medidas militares cobertas e encobertas, paramilitares e civis eram empregues num enquadramento integrado elevado (NATO, 2014).

O termo guerra híbrida apareceu, pelo menos, já em 2005, e foi posteriormente usado para descrever a estratégia utilizada pelo Hezbollah na guerra do Líbano de 2006 (segunda guerra do Líbano), que combinava táticas e capacidades de guerra convencionais com operações de guerrilha e atividades criminosas, anulando a superioridade tecnológica das Forças de Defesa Israelitas. Mais recentemente, este tipo de atuação tem sido atribuído ao denominado Estado Islâmico, desde 2013, pelo uso sinérgico de operações militares convencionais com terrorismo, crime organizado, guerra cibernética, etc.

De uma maneira geral, no âmbito dos estudos da guerra, podemos definir o termo híbrido como uma combinação de meios convencionais e não-convencionais (ou irregulares). A guerra híbrida é ainda comumente entendida como aquela que combina métodos convencionais e não convencionais, através quer do uso da componente regular, quer da irregular (Figura nº 1).

Se existe algum consenso quanto às caraterísticas da guerra híbrida, ele já não existe quanto à novidade desta forma de conflito. Muitos teorizadores referem que este não é um fenómeno novo, existindo vários casos de guerras no passado que demostram a utilização das estratégias que caraterizam este tipo de guerra: a guerra da Revolução Americana (1775-83), com a participação e envolvimento de milícias populares, para além do Exército Continental, e a guerra do Vietname, com a sincronização das operações entre o Exército Regular Norte-Vietnamita (com as capacidades mais convencionais) e a força irregular vietcongue (táticas irregulares), a fim de sustentar um longo conflito contra as forças convencionais superiores da França e dos Estados Unidos. A mistura de meios regulares e irregulares também foi prevalente na guerra do Iraque em 2003, mais um indicador da natureza adaptativa da ameaça.

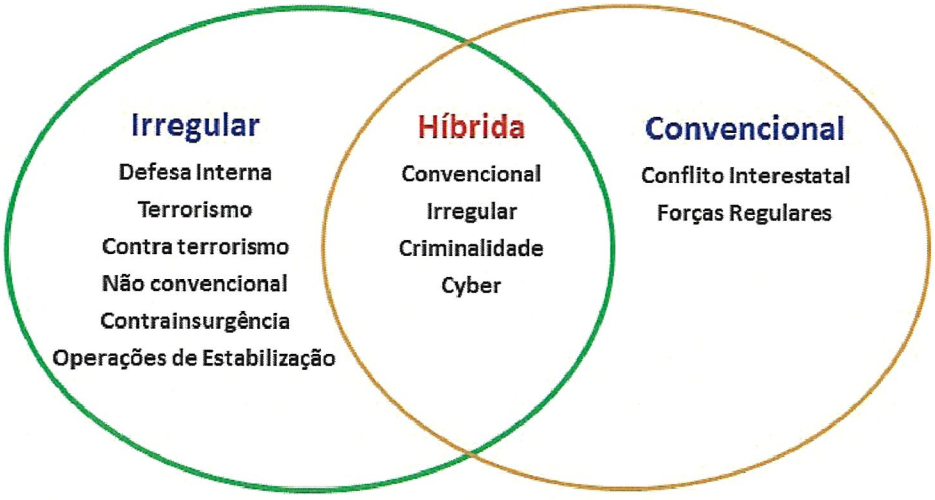

Figura 1 – Modelo Concetual de Guerra Híbrida

Fonte: Adaptado de (U.S. Government Accountability Office, 2010, p. 16).

Contudo, o uso do termo e o estudo da guerra híbrida é recente, com o 11 de setembro e a guerra entre Israel e o Líbano, em 2006, a contribuírem para o desenvolvimento dos estudos sobre este tema, enfatizando particularmente a dimensão assimétrica do fenómeno.

O militar e analista americano Frank Hoffman desempenhou um papel importante no desenvolvimento das teorias da guerra híbrida. Hoffman, no seu famoso artigo *Conflict in the 21st century: The Rise of Hybrid Wars* (2007, p. 14) refere que as guerras híbridas incorporam uma gama de diferentes modos de guerra, incluindo capacidades convencionais, táticas e formações irregulares, atos terroristas incluindo violência e coerção indiscriminadas e desordem criminal. Enquanto anteriormente as componentes regular e irregular dos conflitos ocorriam em diferentes teatros e diferentes formações, no caso da guerra híbrida, estas forças tornaram-se indistintas na mesma força e no mesmo campo de batalha, com a componente irregular muitas vezes a tornar-se operacionalmente decisiva.

Nas guerras híbridas, um dos principais objetivos é destabilizar os governos oponentes e as suas instituições, criando o caos e um vazio de poder. (Blum, et al., 2015).

Através de um documento do *European External Action Service (Countering hybrid threats, food-for-though paper*), de maio de 2015, a UE caraterizou a guerra híbrida como o uso centralmente concebido e controlado de várias táticas encobertas e abertas, decretadas por meios militares e não-militares, que vão desde operações de informações e cibernéticas através de pressão económica para o uso de forças convencionais (European External Action Service, 2015, p. 2).

Apesar de o conceito não ser consensual e novo, e de não enfrentarmos um alargamento do número de desafios distintos, eles convergem para uma nova maneira de fazer a guerra. Estas guerras híbridas misturam a letalidade do conflito de Estado com o fervor fanático e prolongado da guerra irregular.

a. As ameaças híbridas

O termo híbrido tem sido utilizado para evidenciar a aparente maior complexidade da guerra, a multiplicidade de atores envolvidos, e a indefinição entre as categorias tradicionais de conflito. A NATO define o conceito de ameaça híbrida[13] como aquela que é colocada por um adversário atual ou potencial, incluindo Estados, não-Estados e terroristas, com a capacidade, demonstrada ou provável para, simultaneamente, empregar meios convencionais e não-convencionais de forma adaptativa, em busca dos seus objetivos (U.S. Government Accountability Office, 2010, p. 15).

Na avaliação da NATO, e de acordo com o *capstone concept*[14] *Military contribution to countering hybrid threats*, de agosto de 2010, a Aliança define uma abordagem geral para

[13] Esta definição foi aprovada pelo NATO *Military Working Group* (*Strategic Planning & Concepts*), em fevereiro de 2010.

[14] *Capstone concept* é um conceito abrangente, com o objetivo de liderar o desenvolvimento e emprego de forças, fornecendo uma ampla descrição de como operar em parcelas significativas do espetro de operações e descrevendo o que é necessário para atingir os objetivos estratégicos.

lidar com as ameaças híbridas, bem como um enquadramento que permite à organização desenvolver respostas eficazes a este desafio. As ameaças híbridas envolvem adversários (incluindo Estados, Estados vilões[15], atores não-estatais ou organizações terroristas), que podem empregar uma combinação de ações num ambiente operacional cada vez mais sem restrições, a fim de atingir os seus objetivos (NATO, 2010, p. 2).

Ainda de acordo com este enquadramento efetuado pela Aliança, as ameaças híbridas são caraterizadas por "indivíduos e grupos interconectados" que possuem as seguintes caraterísticas:

- Utilizam eficazmente as novas tecnologias de comunicação para fins de intercâmbio de informações e colaboração;
- Reconhecem o valor da importância estratégica do ciclo de informação dos media internacionais e exploram-no para atingir os seus fins particulares;
- Empregam meios e táticas diversas, utilizando meios não-letais e uma fusão de meios letais e modos criminais de operação, apoiadas por operações de informação e organizações empresariais legítimas;
- Exploram de forma hábil as diferentes interpretações e restrições nacionais do direito internacional e das leis da guerra, procurando colocar em desvantagem os adversários, quer estrategicamente, quer taticamente (NATO, 2010, p. 3).

A U.S. *Army Training Circular* (TC) 7-100 (U.S. Army, 2010, pp. 15-16) define as ameaças híbridas como uma combinação dinâmica de forças regulares, irregulares[16] e que podem incluir ainda elementos criminais, que operam articulados com estas forças, trabalhando em conjunto para atingir objetivos comuns.

Esta ameaça utiliza assim vários meios para fazer a guerra, com recurso muitas vezes, e de forma exclusiva, a táticas irregulares, contrariamente aquilo que acontecia nas guerras do passado, em que estas táticas apareciam como complemento da componente convencional. Estas ameaças híbridas podem envolver adversários como o Estado-nação, que emprega formas prolongadas de guerra, possivelmente fazendo uso de partes terceiras (*proxy forces)*[17] para coagir e intimidar, ou atores não-estatais que usam conceitos operacionais e todos os recursos à sua disposição, recursos esses que eram exclusivos dos Estados-nação (U.S. Army, 2011, p. 4).

Podemos verificar a existência desses elementos no conflito que opôs Israel à organização política paramilitar Hezbollah, na segunda guerra do Líbano, em 2006, na anexação da Crimeia

[15] É um termo controverso empregue por alguns teóricos para designar os Estados que representam uma ameaça à paz mundial.

[16] Consideradas como forças paramilitares, diferentes das forças regulares, mas semelhante a elas na organização, equipamento, treino ou missão e constituídas por insurgentes, terroristas, guerrilheiros, mercenários, etc.

[17] O conceito de *proxy forces*, designadas por forças de "substituição" ou "procuração" diz respeito ao empenhamento indireto de um Estado, através da utilização de um terceiro elemento/ator sobre outro Estado, para conduzir operações subversivas em seu proveito. O uso de *proxies* não é novo; durante a Guerra Fria as superpotências fizeram uso de tais forças, a fim de atingir os seus objetivos estratégicos, sem se envolver diretamente.

pela Rússia e no conflito no leste da Ucrânia, em 2014 e, mais recentemente, na atuação do designado Estado Islâmico do Iraque e do Levante (EIIL)[18]com a atuação na Síria e no Iraque, com o emprego de forma sinérgica de operações, armamento e táticas convencionais juntamente com terrorismo, crime organizado, propaganda, ataques cibernéticos, etc.

Em 2006, as Forças de Defesa de Israel estavam no meio de uma transição organizacional e doutrinária longe de uma visão simétrica da guerra e com uma visão assimétrica focada nos conflitos de baixa intensidade e terrorismo. Quando a segunda guerra do Líbano começou, as Forças de Defesa de Israel foram confrontadas com os desafios do difícil terreno no Líbano e por uma força de combate do Hezbollah bem armada e bem treinada, com um arsenal de armas típicas dos exércitos convencionais, como mísseis anticarro, capacidades de defesa aérea sofisticadas, mísseis superfície-superfície e mísseis foguete de curto e médio alcance. As forças do Hezbollah receberam treino extensivo no Líbano, na Síria e no Irão, constituíram unidades para conduzir operações descentralizadas e aprenderam a misturar táticas de guerrilha com táticas militares convencionais, guerra psicológica, terrorismo, atividades criminosas e armas para criar um conceito inovador e defender o sul do Líbano de uma incursão de Israel (Rogers, 2012, p. 46). O Hezbollah demonstrou uma série de capacidades militares do tipo Estado e exemplificou a força híbrida protótipo, como designada por Frank Hoffman, que serve como precursor de como a guerra híbrida pode colocar à prova os fundamentos de um poder superior e explorar as suas vulnerabilidades. O Hezbollah foi capaz de explorar os efeitos políticos das suas ações táticas limitadas, ampliados pelos media. Israel frequentemente subestimou a capacidade de combater e de se adaptar ao ambiente operacional em mudança do Hezbollah, e perdeu a batalha estratégica das perceções. Apercebendo-se da sua dimensão, o Hezbollah empreendeu uma estratégia de coerção ao nível estratégico, empregando uma abordagem operacional que combinava táticas convencionais com irregulares, usando as suas forças para moldar o ambiente operacional e impedir uma vitória clara e decisiva de Israel (Davis Jr., 2013, pp. 22-24).

Da mesma forma, o EIIL é considerado como um ator não estatal poderoso com capacidade para conquistar território e fazer uso de meios convencionais e não convencionais, encaixando naquilo que definimos como uma ameaça híbrida. Esta ameaça apresenta a capacidade para empregar uma vasta gama de atividades que vão desde o terrorismo, as táticas irregulares, guerra de informação até à geração, projeção, condução e sustentação de meios e ações convencionais típicas de forças regulares, de forma sinérgica, no sentido de explorar as vulnerabilidades dos seus oponentes. Esta capacidade foi já demonstrada com a sua atuação no Iraque, com manobras e armamento caraterizadas por um poder de fogo convencional robusto, que lhe permitiu conquistar terreno e atingir os seus objetivos (NATO, 2015a, pp. 7-8).

Estas atuações são caraterísticas de uma ameaça híbrida, procurando empregar de forma combinada as melhores capacidades das forças regulares e irregulares em seu proveito, e sendo capaz de efetuar uma rápida transição entre as operações e as táticas que abrangem o espetro das operações. Como refere John Davis na sua monografia de definição de uma

[18] Também designado pelo acrónimo árabe *Daesh*.

mentalidade híbrida (2014, p. 68), uma das caraterísticas mais significativas de uma ameaça híbrida consiste na sua constante adaptação às condições em mudança do ambiente operacional, graças à versatilidade e simultaneidade que demonstram no emprego dos meios e diferentes formas de fazer a guerra.

Esta ameaça é inovadora, adaptativa, globalmente conectada em rede e opera localmente, no seio do ambiente operacional onde a população e o caos se encontram. Têm inclusive acesso a uma vasta gama de tecnologias avançadas, incluindo a possibilidade de armas de destruição maciça (U.S. Army, 2010, pp. 1-1). A letalidade e sofisticação dos atores não-estatais, adicionada à sua capacidade de persistir e prolongar o conflito, assim como de desafiar o Estado moderno é um fator novo para o nosso tempo.

Desta análise podemos inferir que a guerra híbrida combina, desta forma, meios convencionais, irregulares e assimétricos, incluindo a persistente manipulação política e ideológica do conflito, tal como se verificou no conflito entre a Rússia e a Geórgia, em 2008, e no conflito no leste da Ucrânia, em 2014, e pode combinar, em última análise, operações especiais e forças convencionais, agentes de informação, agitadores políticos, manipulação dos media e guerra de informação, pressão económica, ataques cibernéticos, uso de *proxies*, forças paramilitares, terroristas e grupos criminosos (Figura nº 2). Na moderna guerra híbrida as componentes regular e irregular deixam de estar aplicadas em áreas diferentes do conflito, como esforços distintos e passam a estar combinadas de forma simultânea num único domínio. Os oponentes híbridos, em contraste, procuram a vitória através da fusão de táticas irregulares e dos meios mais letais disponíveis, de modo a atacar e atingir os seus objetivos políticos (Hoffman, 2007, pp. 29-30).

Figura 2 – Guerra Híbrida

Fonte: Adaptado de (Government of Singapore, 2015).

A complexidade do atual ambiente operacional é representada não só pela importância do controlo geográfico das áreas urbanas, mas também pela importância do controlo de novas áreas não geográficas, como o ciberespaço. Estas ações evidenciaram-se com os ciberataques levados a cabo pela Rússia contra o governo e o sistema bancário da Estónia[19], em 2008, contra a Geórgia, em 2008 e contra a Ucrânia, em 2014 (Huovinen, 2011, p. 37).

A vantagem que a ameaça híbrida procura obter sobre o seu oponente convencional não se limita apenas ao instrumento de poder militar, mas procura atingir de forma sinérgica todos os outros elementos de poder do adversário: diplomático, informacional e económico. A ameaça procura explorar e saturar o ambiente operacional, criando uma série de efeitos que vão de encontro às suas intenções e que forçam o oponente a reagir em diversas frentes e ao longo de várias linhas de operações, causando a sua paralisação (U.S. Army, 2010, pp. 1-2).

Uma campanha contra um adversário desta natureza exige paciência e o eventual controlo da população. Existem numerosos exemplos no passado em que atores tecnologicamente superiores não conseguiram alcançar vitórias claras e decisivas. Frank Hoffman (2009, pp. 34-37) refere que o carácter evolutivo do conflito atual é caracterizado pela "convergência" entre os modos de fazer a guerra, e que esta por sua vez inclui a física e psicológica, a cinética e não cinética e os combatentes e não combatentes. Não combatemos um maior número de desafios distintos, mas a sua convergência em guerras híbridas.

b. A Guerra Híbrida Russa

A problemática da guerra híbrida tornou-se um assunto central na primeira linha do debate securitário para o mundo ocidental, e principalmente para a NATO, após a crise de 2014 entre a Rússia e a Ucrânia. Esta preocupação ficou patente na Cimeira de Gales, realizada no decorrer da crise, onde os chefes de Estado condenaram a escalada da Rússia e a intervenção ilegal na Ucrânia, como uma violação da lei internacional e um desafio à segurança euro-atlântica (NATO, 2014).

Em inícios de 2014, e à medida que a revolta de "Maidan"[20] se ia desenrolando, a Rússia recusou reconhecer o novo governo interino da Ucrânia, que assinou um acordo de associação com a UE, e começou a intervir mais diretamente no leste da Ucrânia, efetuando uma série de incursões no seu território e aproveitando o apoio de movimentos separatistas pró-russos e anti governo na região de Donbass[21], de que resultou a invasão da península da Crimeia e uma guerra com o governo ucraniano. Em fevereiro de 2014, a Rússia conduziu um importante exercício de prontidão militar junto à fronteira ocidental, que se constituiu numa manobra de diversão militar efetiva, desviando a atenção para aquilo que estava a acontecer na Crimeia, usando elementos de forças especiais uniformizados

[19] Que coincidiram com divergências entre a Rússia e a Estónia pela deslocalização de um memorial de guerra soviético.

[20] Também, apelidada de Revolução Ucraniana, constitui-se como uma onda de manifestações e agitação civil na Ucrânia, que exigia uma maior integração europeia, com demonstrações anti e pró-Maidan, e que levou à destituição do então Presidente Viktor Yanukovych, que havia ganho as eleições presidenciais em 2010.

[21] Também designada de bacia do Donets, região do extremo leste da Ucrânia.

sem insígnias, e que transportavam armamento e equipamento militar, designados por *"little green men"*, atuando como forças de segurança local, para conquistar e controlar instituições governamentais chave e posteriormente segurar a região com unidades regulares, anexando formalmente a península. A Rússia fez também uso de unidades de forças especiais (*Spetsnsaz*[22]) para executar tarefas de operações especiais nas cidades e províncias da região, estabelecendo e controlando unidades insurgentes que atuavam em prol das intenções russas. Estas ações na Crimeia foram baseadas principalmente na guerra irregular, uma das componentes da guerra híbrida, caraterizada como "uma luta violenta travada entre um Estado e atores não-Estado pela legitimidade e influência sobre uma população e um território. Este tipo de conflito caracteriza-se pelas atividades predominantes serem a subversão, a contrassubversão e a existência de um ambiente que se denominou por guerra não convencional". Foi um combate conduzido no seio da população, com a utilização de uma estratégia indireta, cuja finalidade foi esgotar o adversário, a sua vontade de combater, provocar o caos e criar um estado de insegurança tal, que permita tirar partido dessa situação criada (Exército Português, 2012, pp. 2-8:2-9).

As forças governamentais ucranianas empreenderam uma série de ações no sentido de reassegurar o controlo e contrariar os movimentos e ações insurgentes pró-russas nas províncias da região de Donbas, mas em 25 de agosto uma contraofensiva insurgente estagnou a ofensiva das forças governamentais nas cidades de Donetsk e Luhansk. No decorrer do conflito a Rússia lançou uma ofensiva militar na Crimeia, com o movimento intensivo de equipamento e forças regulares de forma discreta e encoberta, chegando mesmo a enviar um suposto "comboio humanitário" para a região de Luhansk, em agosto de 2014, sem o consentimento da Ucrânia (Figura nº 3). Apesar da assinatura do Protocolo de Minsk[23], em 5 de setembro, e do cessar-fogo discutido em 6 de setembro, entre o presidente russo Vladimir Putin e o presidente ucraniano Poroshenko, este foi violado por diversas vezes. Um segundo pacote de medidas (Minsk II) com vista à manutenção da paz viria a ser assinado, em 11 de fevereiro de 2015, mas as partes continuariam a empreender ações de parte a parte (NATO, 2015a, pp. 5-6).

Foi esta intervenção que levou muitos dos teorizadores a referir que a utilização por parte da Rússia de uma série de táticas híbridas para atingir os objetivos, como a coação política, económica, propaganda e desinformação, ciberataques e ações militares cobertas e encobertas, representaria uma nova e efetiva forma de fazer a guerra. No entanto, a prática de utilização destas táticas pela Rússia no passado já se tinha verificado, como aconteceu com o desenvolvimento da doutrina de dissimulação militar russa, denominada "Maskirovka" nos anos vinte do século passado, que incluía medidas ativas e passivas concebidas para enganar o adversário e influenciar o processo de decisão da opinião pública a oeste. Isso verificou-se na tentativa de derrube do governo independente da Estónia, em 1924 e viria a

[22] Designação atribuída às forças especiais.

[23] Protocolo assinado em Minsk, na Bielorrússia, entre as partes em conflito para acabar com a guerra, sob os auspícios da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE).

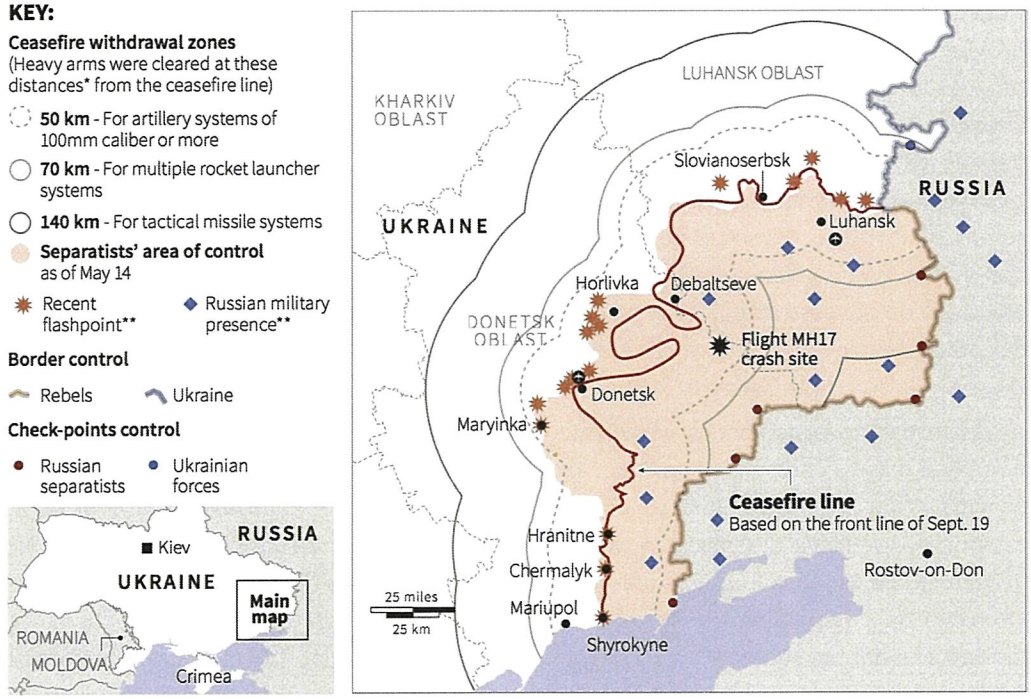

Figura 3 – Crise na Ucrânia - Zonas de retirada e cessar-fogo

Fonte: (Baczynska, 2015).

verificar-se na Bulgária e na Alemanha em 1923. Aquando da invasão russa do Afeganistão, em 1979, a Rússia procedeu ao envio de cerca de 700 militares equipados com uniforme afegão para controlar infraestruturas militares e administrativas em Kabul (Maigre, 2015, p. 2). Estas mesmas técnicas e táticas caraterísticas da guerra híbrida haviam sido utilizadas com sucesso nas campanhas da Chechénia e da Geórgia, verificando-se neste último caso, o envio de reforço de combatentes voluntários por parte da Rússia, a incursão e participação de forças regulares nos ataques principais, as violações dos acordos de cessar-fogo e a negação da participação com forças militares.

Consciente da importância do papel dos media, Moscovo fez uso com sucesso das modernas tecnologias, explorando desta forma a dimensão informacional do conflito e levando a cabo uma campanha de propaganda, quer em termos nacionais, quer internacionais (Blum, et al., 2015, p. 4). Ao fazer uso de uma campanha de propaganda, a Rússia procurou criar narrativas e realidades que funcionassem como multiplicadores de força no conflito, reforçando a sua mensagem interna e externamente, numa tentativa de legitimar as suas ações e manter a

ambiguidade e a dúvida sobre aquilo que de facto estava a acontecer e quais eram as suas verdadeiras intenções (NATO, 2015a, p. 6). Uma análise à campanha de informação russa contra a Ucrânia conclui que: a Rússia estava preparada para conduzir uma nova forma de fazer a guerra na Ucrânia, onde a campanha de informação desempenhou um papel central, que a sua narrativa era baseada na memória histórica, que a crise na Ucrânia era o resultado de uma estratégia de longo prazo da Rússia, que a deceção foi usada como tática para distrair e atrasar e que as campanhas de desinformação se vão desgastando ao longo do tempo, à medida que os factos vão sendo conhecidos (NATO StratCom COE, 2015, pp. 4-5).

Henrik Praks (2015, pp. 1-2) refere que a Rússia continua a recusar o reconhecimento dos Estados Bálticos[24] como países soberanos e como tal, alvos legítimos da sua política expansionista. A Rússia usa a sua dimensão étnica e a presença da etnia russa nestes Estados, sobre o pretexto da necessidade da sua proteção para justificar, internamente e externamente, qualquer intervenção nesses Estados. Da mesma forma, o autor entende que a Rússia pode utilizar esta estratégia como tentativa de demonstrar a inutilidade e incapacidade dos Estados Unidos e por conseguinte da NATO, procurando oportunidades para testar as obrigações do Artigo 5 e enfraquecer a Aliança. Loureiro dos Santos (2015, p. 735) defende que "é provável que Moscovo, invocando a segurança das fortes minorias russas neles existentes, venha a intervir em Estados da sua periferia, como os países bálticos e a Moldávia.". A Rússia goza de alguma superioridade militar no Báltico, quer face às nações locais, quer face a presença de forças da NATO na região.

É do interesse da Rússia manter a ambiguidade na sua atuação, no sentido de impedir a compreensão e resposta em tempo por parte da Aliança. Muitos teorizadores defendem que estas táticas poderão ser as ferramentas chave que a Rússia irá utilizar no futuro para destabilizar a Aliança e o mundo ocidental, na tentativa de contrapor o seu alargamento aos países de leste, procurando manter a sua esfera de influência junto desses países limítrofes (NATO, 2014, p. 4).

A Rússia via a intervenção na Ucrânia como uma tentativa de travar a interferência dos Estados Unidos e da NATO no desestabilizar das regiões na proximidade das suas fronteiras (NATO, 2015a, p. 6).

A intervenção russa na Ucrânia empregou ações em todos os domínios do ambiente operacional: político, militar, económico, social, informacional e infraestruturas e demonstrou a capacidade da Rússia em coordenar os seus instrumentos de poder a fim de atingir os seus objetivos. Esta operação incluiu o uso com sucesso da subversão, do elemento cibernético, de *proxies*, de intervenções militares convencionais e manobras militares para deter e coagir. Obviamente que Moscovo tirou partido da proximidade geográfica e das vulnerabilidades que o adversário apresentava. Esta situação não se verificou por exemplo na Estónia, onde o Estado controlava a totalidade do território e detinha as capacidades para reagir a um cenário semelhante ao verificado na Ucrânia (Charap, 2015-2016, p. 53).

[24] Letónia, Estónia e Lituânia.

Esta análise permite-nos afirmar que o modelo de ameaça híbrida russa se traduz na mistura de diversas capacidades aos vários níveis, tático, operacional e estratégico. Ao nível tático a Rússia empregou forças regulares, irregulares, de operações especiais e táticas com armamento convencional moderno, apoiando de forma dissimulada grupos paramilitares pró-russos, levando-os a executar operações de guerrilha numa campanha não convencional, fazendo uso dos meios cibernéticos, para degradar o poder e influência da Ucrânia, criando o caos e aproveitando de seguida a ausência de controlo. Ao nível operacional conseguiu coordenar estas ações com efetivas campanha de guerra de informação e psicológica, ao mesmo tempo que mobilizava e deslocava formações militares convencionais em manobras de demonstração e deceção. Por outro lado, e de forma encoberta, foi infiltrando meios e forças no território, apoiando a causa rebelde e conduzindo o desenrolar da campanha. Ao nível estratégico, a Rússia utilizou de forma coordenada e sincronizada os seus instrumentos de poder militar, diplomático, económico e informacional de forma a alcançar os seus objetivos (Davis Jr., 2015, pp. 21-23). A Rússia cultiva uma cultura de pensamento estratégico, cuja guerra híbrida é uma forma única de guerra, que permite ao seu sistema militar acentuar as forças e minimizar as fraquezas, mantendo uma "postura convencional em tempo de paz e nuclear", que lhe permite dispor de todos os elementos para gerar o poder de combate necessário à implementação da sua vontade. Esta compreensão russa da guerra híbrida reflete um "pensamento de contingência convencional e nuclear", que combina em simultâneo, meios "ambíguos e não ambíguos", de acordo com uma única estratégia para alcançar os objetivos definidos, mas "composta por uma ou várias operações estratégicas que abrangem todo o espectro de meios e armas disponíveis (Covington, 2016, pp. 11-12).

Richard Weitz (2014) refere que "devido às recentes reformas e a orçamentos aumentados, o poder militar russo é agora uma força mais forte, com capacidades, equipamentos e táticas melhoradas. No entanto, o conflito na Ucrânia demonstrou que a manifestação mais notável do aumento da força militar da Rússia tem sido, não o aumento das suas capacidades convencionais e nucleares, mas sim a melhoria dos seus procedimentos operacionais - a sua estratégia e táticas."[25]

Embora não exista uma doutrina russa para a guerra híbrida, este termo passou a ser amplamente utilizado pelos media e estrategas, incluindo a NATO, e tornou-se numa nova tendência e pensamento militar para o modo russo de conduzir a guerra. No entanto, este termo já havia sido utilizado anteriormente, nomeadamente num artigo[26] do Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas da Federação Russa, General Valery Gerasimov, em fevereiro de 2013, sobre o pensamento militar russo, onde descreve como os conflitos armados adotaram novos métodos, deixando de fazer sentido o paradigma geopolítico convencional e onde revela a visão da Rússia sobre as novas estratégias de guerra moderna,

[25] De referir que a Rússia levou a cabo uma reforma militar iniciada em 2009, com a reorganização da sua estrutura aos vários níveis e da cadeia de comando do exército, a estar completa em 2020.

[26] Escrito para a revista de defesa russa *Military Industrial Kurier*.

designada de "guerra não-linear"[27]. Gerasimov argumenta ainda que as "regras da guerra mudaram, e que os métodos do conflito envolvem o uso alargado de todos os instrumentos de poder ao dispor de um Estado, uma ampla variedade de capacidades e de meios não militares para atingir os objetivos"(Kasapoglu, 2015, p. 3).

c. Os desafios da Guerra Híbrida

Este não é um conceito novo para a NATO, que já havia lidado anteriormente e com sucesso com ameaças deste tipo, nomeadamente nos Balcãs, em meados de noventa do século passado, com a "adoção de uma aproximação multidimensional à resolução do conflito que envolvia novos arranjos de comando e controlo", como a implementação do programa de assistência militar *Bosnia Train and Equip Program*, sob liderança americana (Lamb & Stipanovich, 2016, p. 93).

Pese embora este conceito não seja novo, esta "nova forma de fazer a guerra", os conceitos de guerra híbrida e ameaças híbridas passaram a fazer parte da caraterização do ambiente operacional e a integrar as preocupações securitárias de muitas nações ocidentais e organizações a nível mundial, particularmente a NATO. Em maio de 2011, num ensaio organizado pelo *Allied Command Transformation* (ACT) - Combater as ameaças híbridas – foi testada e debatida a viabilidade dos conceitos de "guerra híbrida" e "abordagem abrangente". Neste ensaio foi reconhecida a "abordagem abrangente" como o conceito emergente para "conter a natureza multinacional das ameaças híbridas", que promove a aplicação coordenada da vasta gama de recursos coletivos disponíveis, incluindo o diplomático, militar, informacional e económico, entre outros" (NATO ACT, 2011).

Os desafios estratégicos colocados recentemente pela atuação da Rússia na Geórgia e na Ucrânia e a atuação do EIIL, com a utilização de táticas e uma filosofia híbrida típica vieram evidenciar vulnerabilidades e a necessidade de uma estratégia que tenha em conta os desafios apresentados por estas ameaças híbridas. As atividades conduzidas pelos atores híbridos não se traduzem em ações de curto prazo e de objetivos limitados, mas sim prolongadas e pró-ativas, levando a uma mudança na nova forma de fazer a guerra e na capacidade de resposta política e militar da Aliança. Uma das medidas tomadas diz respeito a adoção do *Readiness Action Plan* (RAP), aprovado na Cimeira de Gales, em setembro de 2014, que visa "responder de forma rápida e firme aos novos desafios de segurança", com a implementação de medidas de garantia e adaptação[28]. De entre as medidas de adaptação a NATO criou a *Very*

[27] Entendido como um renovado pensamento militar russo e não uma estratégia ou conceito, que incorpora o legado da "Teoria das Operações em Profundidade" (penetrar na profundidade operacional do adversário) e a "Teoria de Controlo Reflexiva" (métodos sistemáticos de moldar as perceções adversárias e o processo de decisão, e "forçá-lo" a agir voluntariamente em nosso favor) (Kasapoglu, 2015, p. 2).

[28] As medidas de garantia são focadas na defesa coletiva e gestão de crises orientadas para o flanco oriental da Aliança e incluem atividades em terra, no mar e no ar. As medidas de adaptação são mudanças de longo prazo na estrutura de comando e forças com vista a tornar a Aliança mais capaz de reagir rápida e decisivamente ao emergir de novas crises (NATO, 2016).

High Readiness Joint Task Force (VJTF)[29] (Figura nº 4), como parte da NATO *Response Force* (NRF), com um grau de prontidão elevado e o objetivo de dar à Aliança uma capacidade de resposta rápida às ameaças, e estabeleceu oito NATO *Force Integration Units* (NFIUs)[30] com vista à melhoria da cooperação e coordenação com as forças desses países e preparar e apoiar eventuais projeções de forças para a região (NATO, 2016). Mas esta resposta militar exigirá a existência de força com capacidade para operar ao longo de todos os domínios da guerra híbrida e uma capacidade dissuasora, de defesa coletiva e resiliência.

O flanco leste, que anteriormente era considerado como uma ameaça menor, passou agora a ser a principal fonte de preocupação, para além do flanco sul, com a instabilidade prolongada provocada por grupos armados não estatais, desde o Médio Oriente até ao norte de África, com o EIIL como principal, e a ameaça do alastramento dos efeitos a outras regiões de fronteira (Zapfe, 2015, p. 2).

Parece-nos óbvio que estes desafios híbridos irão requerer por parte da Aliança estratégias diferentes, e no mínimo, a definição de uma estratégia de guerra contra híbrida, visto tratarem-se de atores estratégicos diferentes, uma consciência estratégica melhorada e uma cooperação mais próxima entre esta e os Estados-membros, num sentido dum maior comprometimento e vontade política para fazer face a estas novas ameaças. Outro dos desafios.

A Aliança tem que ser capaz de projetar poder para qualquer área onde seja necessário e identificar e acompanhar a evolução destas ameaças, aumentando a sua capacidade de resposta a crises que possam ameaçar as suas fronteiras e alastrar-se a outras regiões e ao seu interior (i.e. através do terrorismo) e melhorando a comunicação estratégica e a partilha de informação entre os membros (NATO, 2015a, p. 2). Este desafio da partilha de informações tem testado e irá continuar a testar a capacidade dos serviços de informação dos Estados-membros e da Aliança no controlo e combate às ações dos *jihadistas* do EIIL, interna e externamente.

O Comité de Segurança e Defesa da NATO aponta como lema para lidar com estas ameaças – "adotar, adaptar e conhecer" e refere que a Aliança necessitará de adaptar a sua estrutura[31] e grau de prontidão. O Comité defende uma maior consciência situacional, que possa responder em tempo às ações estratégicas que possam vir a ter lugar, como no caso da Ucrânia.

[29] Entendida como um reforço e melhoramento da existente NATO Response Force, que nunca foi empenhada, exceto em participações pontuais nos Jogos Olímpicos de Atenas em 2004, no apoio humanitário após o furacão Katrina e no terramoto do Paquistão, em 2005.

[30] Na Bulgária, Estónia, Letónia, Lituânia, Polónia, Roménia, Hungria e Eslováquia.

[31] De referir que a Aliança procedeu a uma reforma da sua estrutura de comando militar após a Cimeira da NATO de 2010, em Lisboa.

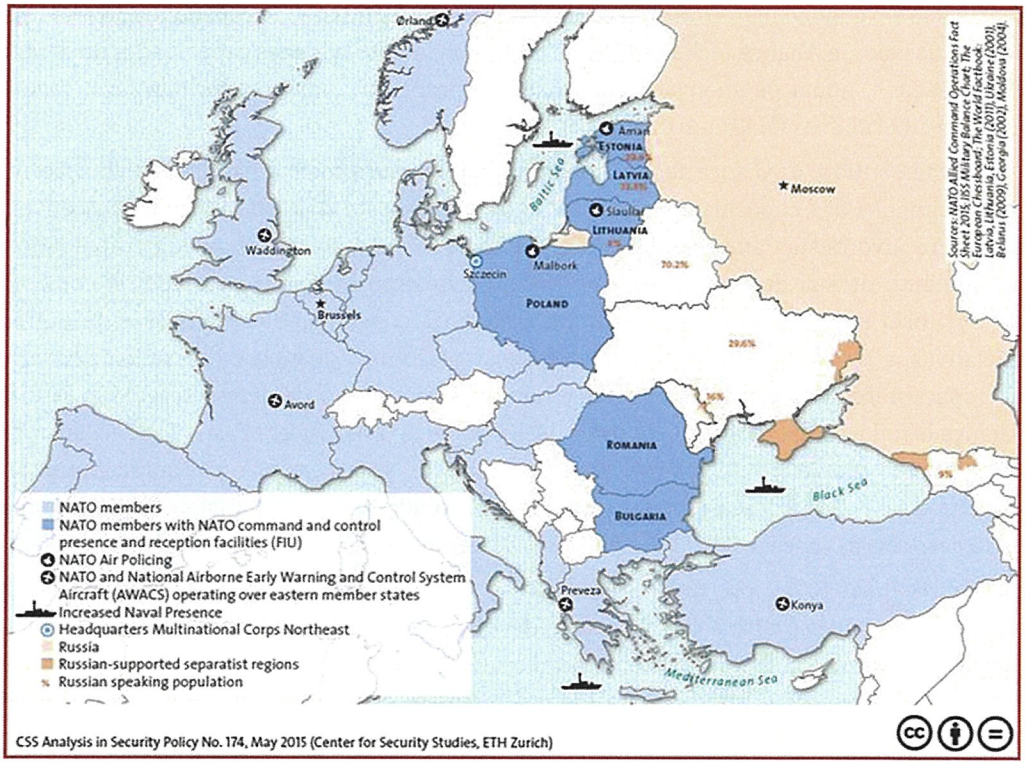

Figura 4 – A VJTF e o planeamento NATO

Fonte: (Zapfe, 2015, p. 3).

Para tal defende uma maior partilha da informação, com o reforço dos laços entre as agências internas dos Estados-membros, mediante a criação de órgãos de partilha, baseados nos centros de excelência, possibilitando a cooperação e o entendimento do ambiente operacional onde estas ameaças se desenvolvem. Por outro lado, defende um papel mais ativo das forças de operações especiais da Aliança em missões de assistência militar aos Estados-membros e parceiros, com o objetivo de ajudar a melhorar a consciência situacional e a antecipação estratégica na adaptação a estas ameaças híbridas. É fundamental que a implementação destas medidas se traduza num reforço da vontade e autoridade política, quer dos Estados-membros, quer do *North Atlantic Council* (NAC), que permita uma mobilização rápida das forças, particularmente a VJTF, em coordenação com os países, e do investimento na partilha comum de fundos para que as medidas e forças possam ser implementadas com sucesso. O processo de decisão político da Aliança está dependente da vontade dos Estados-membros, assim como a rapidez e capacidade na resposta. Um outro desafio prende-se com a necessidade de a Aliança dispor de um conjunto de mecanismos que lhe permita robustecer internamente (e aos Estados-membros) as capacidades de comunicação estratégica e a sensibilidade do seu público interno, no sentido de fortalecer a

resiliência e o conhecimento da situação e, dessa forma, combater a propaganda adversária. Nestes desafios, a Aliança inclui também o desenvolvimento das suas capacidades de defesa cibernéticas[32], numa perspetiva de abordagem abrangente, que lhe permita fazer face a ataques cibernéticos (NATO, 2015a, pp. 9-11).

Neste sentido, a Aliança terá que adotar uma postura mais ativa de participação no fortalecimento das capacidades e mecanismos de resposta dos Estados mais suscetíveis de serem alvo destas ameaças híbridas, no apoio à redução das suas vulnerabilidades, no aumento da sua determinação e no desenvolvimento da sua capacidade de controlo do território e de defesa e segurança. Para além da constituição das NIFUs e de outras iniciativas, a NATO implementou em 2014 uma missão de vigilância e defesa (*air policing*) do espaço aéreo dos países bálticos, que não possuíam meios de defesa aérea. Em 2015 a Aliança levou a cabo o exercício de maior visibilidade no pós-Guerra Fria – *Trident Juncture* 2015[33] – com o objetivo de "garantir a capacidade da NATO em planear, gerar, preparar, projetar e sustentar forças e meios atribuídos" e enfrentar os desafios atuais e futuros, numa clara resposta às ameaças dos seus flancos oriental e sul (NATO, 2015b).

Henrik Praks (2015, pp. 10-11), referindo-se à postura de defesa e dissuasão da NATO na região do báltico, afirma que a Aliança deve ter um papel no "estabelecimento de uma consciência situacional para perceber aquilo que está a acontecer, identificar as ameaças híbridas, reconhecer e rapidamente identificar quem está por detrás dessa ameaça". É fundamental que a Aliança compreenda os novos desafios da guerra híbrida colocados por estes atores e esteja preparada para uma confrontação prolongada, que envolva as dimensões militar, não convencional, de informação e outras, e que procure novas formas de dissuasão. Neste sentido, ela pode e deve empregar contramedidas cibernéticas para evitar ataques, providenciar forças paramilitares (i.e. *Multinational Specialized Units*) para combater a utilização e ação de *proxies* e conduzir campanhas de contrainformação em favor dos seus objetivos e interesses.

Kasapoglu (2015, pp. 11-12) defende que a guerra híbrida levada a cabo pela Rússia "se constitui não apenas como um desafio às capacidades militares da Aliança, mas também à sua cultura estratégica, arte operacional e pensamento militar" e que necessita de uma "nova análise de inteligência e capacidades estratégicas de previsão", para fazer face a esta ameaça, seguida das "adequadas estratégias militares, conceitos e capacidade de *hard power*. O autor aponta que a NATO deve "basear-se na sua estrutura material e concetual e desenvolver um completo entendimento da guerra híbrida", recomendando a constituição de um novo Centro de Excelência focado nesta ameaça. O planeamento de uma campanha traduzida na utilização da arte operacional e desenho operacional para a sua resolução, deixa de ser baseado apenas na guerra convencional e de contrainsurgência, e terá que ser adaptado, incorporando estes conceitos, ameaças e formas de atuação (Hoffman, 2009, p. 38).

[32] A NATO adotou em 2011 a NATO Policy on Cyber Defence e o respetivo Plano de Ação.

[33] Que envolveu cerca de 36.000 militares, de mais de 30 nações aliadas e parceiras.

A não existência de uma ameaça militar única e comum aos Estados-membros, como acontecia com o anterior Pacto de Varsóvia, e a consolidação na década anterior de uma certa mentalidade baseada na hegemonia dos atores estatais e no decréscimo dos conflitos intraestatais, constitui-se como um desafio em si próprio à coerência da NATO, pela ausência de um comprometimento e visão comuns na abordagem e resolução das diferentes crises. Esta falta de comprometimento ficou patente no processo de decisão e participação nas missões do Afeganistão e da Líbia. Os Estados-membros podem exercer o seu poder de voto no processo de decisão para ações militares, mas não são obrigados a tomar parte nessas ações. Isto é ainda mais difícil quando a ameaça atua no limiar daquilo que é a defesa coletiva (Blum, et al., 2015, pp. 12-13).

É fundamental que a Aliança antecipe os acontecimentos e se torne mais pró-ativa do que reativa, mantendo um quadro operacional comum entre os seus Estados-membros, que reforce a sua atuação no combate a estas ameaças, em sinergia e cooperação com outras organizações internacionais, particularmente a UE, com responsabilidades na segurança e defesa. A Aliança e os instrumentos militares devem prepara-se para o inesperado e adaptar as suas capacidades aos adversários. É necessário que considere uma política de resposta mais flexível, que disponha de uma vasta gama de instrumentos no combate a estas ameaças. A parceria com a UE constitui-se como uma oportunidade e complemento no combate comum às técnicas e ameaças híbridas não militares, como por exemplo na promoção da independência energética e reforma política, permitindo um uso alargado dos instrumentos de poder político e militar e uma cooperação mais efetiva, no âmbito das competências e atribuições que a NATO não possui. A NATO e UE partilham interesses estratégicos e cooperam em assuntos de interesse comuns na gestão de crises, como se tem verificado nos últimos anos na articulação no terreno em operações nos Balcãs Ocidentais, no Afeganistão, Darfur ou Somália. A prevenção é fundamental no combate a estas ameaças híbridas, conciliada com a tomada de medidas que permitam o fortalecimento da resiliência dos setores de segurança[34] de Estados mais vulneráveis a estas ameaças desestabilizadoras (Pindják, 2014).

Davis Jr. (2015, p. 20) defende que esta cultura de inovação se deve basear no desenvolvimento de novas abordagens aos problemas por parte dos líderes militares, aquando da preparação para a próxima guerra, sustentada no correspondente desenvolvimento institucional de "organizações de aprendizagem" no seio da Aliança e no desenvolvimento de uma "mentalidade híbrida" ou "modo híbrido de pensamento". O autor defende que esta "mentalidade híbrida" deve basear-se na interação concetual de "compreensão do conceito estratégico, numa aproximação holística às operações, no foco perante potenciais oportunidades e na envolvência perante a complexidade natural do ambiente operacional". Os recentes desafios operacionais forçaram a NATO e os seus Estados-membros a aprender e adaptar-se de forma inteligente, para combater ameaças em constante evolução e alcançar os seus objetivos.

[34] De acordo com o conceito de *Security Sector Reform* (SSR), das Nações Unidas, que traduz a necessidade de um Estado dispor de estruturas e instituições de segurança eficazes e responsáveis, capazes de providenciar segurança pública e garantir o Estado de Direito.

Neste sentido julgamos ser fundamental que seja fomentada a filosofia do comando-missão[35] nas organizações de aprendizagem dos Estados-membros e da Aliança e que a mesma seja efetivamente implementada na conduta das operações. É importante que as forças possuam uma formação militar profissional sólida e as capacidades necessárias para combater o desconhecido. Só desta forma poderemos contribuir para uma maior adaptabilidade operacional, incorporando a partilha de riscos, em todos os escalões, de forma a reagir, adaptar e criar oportunidades.

Conclusões

A evolução do fenómeno da guerra tem sido marcada por causas múltiplas que se relacionam e condicionam mutuamente, de forma dinâmica. Os conflitos atuais, quando o forte enfrenta o fraco, são mais fáceis de começar do que de terminar, como depreendemos das guerras no Afeganistão e no Iraque.

As ameaças passaram a ser de vária ordem, lutando por objetivos múltiplos e sobrepostos. Estas "novas guerras" desenvolvem-se em ambientes operacionais de cariz subversivo e, apesar de manterem a mesma natureza e alguma continuidade, modificaram o seu caráter, adaptaram-se a cada caso concreto, apresentam novos atores e evoluem mais rapidamente, segundo novas formas e níveis que podem ser mais perturbadores que no passado. Pese embora a natureza da guerra permaneça constante, a sua conduta e caráter mudou. Uma guerra nunca é um processo estático e previsível. Em cada época as guerras têm caraterísticas distintas.

Com a anexação da Crimeia e a intervenção militar russa na Ucrânia, os teorizadores e a Aliança passaram a defender a necessidade de combater um novo fenómeno da guerra híbrida. No entanto, como verificamos ao longo da análise efetuada, este não é um fenómeno novo, e as estratégias e táticas que a caracterizam tinham sido utilizadas em conflitos anteriores, como no conflito que opôs o Hezbollah às Forças de Defesa de Israel. A ascensão da guerra hibrida não vem representar o fim dos conflitos convencionais ou tradicionais, mas apresenta em si uma dificuldade acrescida para o planeamento de defesa a efetuar no combate às futuras ameaças da Aliança.

Nesta nova forma de fazer a guerra verificamos que o papel principal não é exclusivo dos atores estatais e que os atores envolvidos na guerra híbrida estão dispostos a utilizar todos os meios postos à sua disposição para fazer valer a sua vontade. Nesta nova forma de atuação verificamos que as ameaças híbridas utilizam de forma sinergética ações militares convencionais, não convencionais ou irregulares, ações terroristas, grupos criminosos, guerra cibernética, *proxies*, etc. para atingir efeitos nos domínios físico e psicológico dos conflitos, misturando a letalidade e o fervor fanático e prolongado da guerra irregular. As componentes regular e irregular deixam de estar aplicadas em áreas diferentes do conflito, como esforços

[35] Conduta das operações através da execução descentralizada baseada em ordens tipo-missão, orientadas para a finalidade da operação, em vez do detalhe das tarefas (Exército Português, 2012, p. 17).

distintos e passam a estar combinadas de forma simultânea num único domínio. Deixamos de combater um maior número de desafios distintos de forma isolada e passamos a combatê-los de forma convergente em guerras híbridas. A ameaça híbrida procura obter sobre o seu oponente uma vantagem sobre todos os elementos de poder do seu adversário: político, diplomático, informacional e económico.

Constatamos que a forma de conflito conduzida pela Rússia na campanha da Ucrânia é caraterizada pela existência de um conjunto de ações e estratégias típicas de uma guerra híbrida, à qual a NATO atribuiu uma importância fundamental, apresentando essa ação como uma das maiores ameaças e desafios à segurança e defesa da Aliança no futuro. Estas ameaças utilizam uma vasta variedade de táticas e ferramentas e procuram atingir as vulnerabilidades dos Estados mais frágeis, sem utilizar de forma direta os meios militares e conduzir ações de disrupção, de agitação social interna e disputas territoriais, apoiadas por fortes campanhas de informação com uma narrativa eficaz.

Estas ameaças híbridas, como demonstrado na intervenção na Ucrânia, continuarão a atuar no limiar da legalidade e legitimidade e a empregar ações ao longo de todos os domínios do ambiente operacional: político, militar, económico, social, informacional e infraestruturas. Uma cada vez maior compressão dos níveis da guerra irá ser uma tendência nestes conflitos híbridos, com a ameaça a possuir meios convencionais e armamento próprio dos atores convencionais, a utilizar a tecnologia de forma eficiente, forças de operações especiais, e a fazer uso de todas as suas capacidades aos vários níveis das operações: tático, operacional e estratégico. Pese embora não exista ainda uma doutrina comum, o conceito tornou-se numa nova tendência do pensamento militar, na base da definição de um modelo de resposta por parte da Aliança e dos seus Estados-membros e a integrar as preocupações securitárias.

A Aliança e os seus membros têm de estar preparados para os desafios e implicações que a atuação destas ameaças representa. A Cimeira da NATO de Gales definiu um rumo claro na implementação de um conjunto de medidas de garantia e adaptação, em resposta a este novo ambiente de segurança. É fundamental que a Aliança melhore os seus mecanismos de resposta, implementando estratégias diferentes e integradas, melhorando a sua consciência estratégica e cooperação mais próxima entre os Estados-membros. Para tal deverá adotar uma postura focada na dissuasão pró-ativa, que reforce a sua atuação no combate a estas ameaças, em sinergia e cooperação com outras organizações internacionais, particularmente a UE.

Estes desafios passam também pelo desenvolvimento de uma cultura de inovação do homem e da força sustentada numa formação militar profissional sólida, no desenvolvimento institucional de organizações de aprendizagem e no desenvolvimento de uma mentalidade híbrida, que prepare o elemento humano para combater o desconhecido.

Bibliografia

Aguirre, M., 2011-2012. Nuevas formas de conflictos, actores, espacios y dinámicas. *Janus 2011-2012 Anuário de Relações Exteriores*, pp. 56-57.

Baczynska, G., 2015. *Business Insider; Military & Defense*. [Online] Available at: http://www.businessinsider.com/putin-just-made-russian-casualties-in-ukraine-officially-secret-2015-5 [Acedido em 08 07 2016].

Barroso, L., 2012. As Novas Guerras: Entre Sun Tzu e Clausewitz. *Boletim Ensino | Investigação n.º 13. IESM*, 11, pp. 19-26.

Blum, R., Zouganeli, E., Rao, S. & Elcheikh, S., 2015. *Academia*. [Online] Available at: http://www.academia.edu/11044703/THE_FUTURE_OF_NATO_IN_THE_FACE_OF_HYBRID_THREATS [Acedido em 16 06 2016].

Charap, S., 2015-2016. The Ghost of Hybrid War. *Survival: Global Politics and Strategy* , 12-01, pp. 51-58.

Clausewitz, C. V., 1976. *Da Guerra*. Lisboa: Perspectivas e Realidades.

Couto, A. C., 1988. *Elementos de Estratégia - Apontamentos para um curso. Vol. I.* Pedrouços: Instituto de Altos Estudos Militares.

Covington, S., 2016. *The Culture of Strategic Thought Behind Russia's Modern Approaches to Warfare. Belfer Center for Science and International Affairs*. [Online] Available at: http://belfercenter.ksg.harvard.edu/publication/26986/culture_of_strategic_thought_behind_russias_modern_approaches_to_warfare.html [Acedido em 09 11 2016].

Creveld, M. V., 1991. *The Transformation of War*. New York: The Free Press.

Creveld, M. V., 1998. *La Transformation de la Guerre*. Paris: Éditions du Rocher.

DA, 1990. *Field Manual 100-20 Military Operations in Low Intensity Conflict*. Washington, DC: Headquarters. Department of the Army and the Air Force.

Davis Jr., J. R., 2013. Defeating Future Hybrid Threats: The Greatest Challenge to the Army Profession of 2020 and Beyond. *Military Review, Vol. XCIII, n.º 5*, September-October, pp. 21-29.

Davis Jr., J. R., 2014. *The Hybrid Mindset and Operationalizing Innovation: Toward a Theory of Hybrid*, Fort Leavenworth, Kansas Fort: U.S. School of Advanced Military Studies.

Davis Jr., J. R., 2015. Continued Evolution of Hybrid Threats. The Russian Hybrid Threat Construct and the Need for Innovation. *The Three Swords Magazine, issue NO. 28*, 05, pp. 19-25.

European External Action Service, 2015. *Food-for-thought paper "Countering Hybrid Threats"*, Brussels: European Union.

Exército Português, 2012. *PDE 3-00 Operações*. Lisboa: Comando da Instrução e Doutrina.

Garcia, F. P. & Saraiva, M. F., 2004. O fenómeno da Guerra no novo século - uma perspectiva. *Negócios Estrangeiros. N.º 7*, 09, pp. 104-121.

Garcia, P., 2009. A Resposta das Forças de Defesa no Actual Contexto de Conflitualidade - No Âmbito da NATO. Em: I. A. I. I. I. IPCE, ed. *Estratégia Vol. XVIII. Estudos em Homenagem ao VAlm. António Emílio Ferraz Sachetti*. Lisboa: Instituto Português da Conjuntura Económica, pp. 113-124.

Garcia, P., 2010. *Da Guerra e da Estratégia. A Nova Polemologia.* Lisboa: Prefácio.

Government of Singapore, 2015. *Cyber Pionner.* [Online] Available at: http://www.mindef.gov.sg/imindef/resourcelibrary/cyberpioneer/topics/articles/news/2015/mar/05mar15_news.html#.V4AV5LgrLic [Acedido em 08 07 2016].

Hammes, T., 2006. *The Sling and the Stone. On war in the 21st century.* 1.ª ed. Minneapolis: Zenith Press.

Hoffman, F., 2007. *Conflict in ths 21st Century:The Rise of Hybrid Wars,* Arlington: The Potomac Institute for Policy Studies.

Hoffman, F., 2009. Hybrid Warfare and Challenges. *Joint Force Quarterly, issue 52,* 1st quarter, pp. 34-39.

Huovinen, P., 2011. *NATO Multimedia Library.* [Online] Available at: http://natolibguides.info/hybridwarfare [Acedido em 18 06 2016].

Jerónimo, N. & Álvares, P., 2003. Novas Tecnologias. *Seminário da Academia Militar e do Instituto de Altos Estudos Militares "Portugal e a Transformação na Segurança e Defesa",* 20 a 23 Mar, pp. 157-172.

Kasapoglu, C., 2015. *NATO Defense College.* [Online] Available at: http://www.ndc.nato.int/news/news.php?icode=877 [Acedido em 23 06 2016].

Lamb, C. J. & Stipanovich, S., 2016. Back to Basics on Hybrid Warfare in Europe. A Lesson from the Balkans. *Joint Force Quarterly 81, 2nd Quarter,* 04, pp. 92-101.

Lousada, A. & Escorrega, L., 2010. Da Importância do Instrumento Militar na Actual Tipologia de Conflitos. *Revista Militar N.º 11,* 11, pp. 1199-1216.

Maigre, M., 2015. *German Marshall Fund of the United States (GMF).* [Online] Available at: http://www.gmfus.org/publications/nothing-new-hybrid-warfare-estonian-experience-and-recommendations-nato [Acedido em 21 06 2016].

NATO ACT, 2011. *North Atlantic Treaty Organization. Allied Command Transformation.* [Online] Available at: http://www.act.nato.int/nato-countering-the-hybrid-threat [Acedido em 26 06 2016].

NATO StratCom COE, 2015. *Analysis of Russia's Information Campaign against Ukraine,* Riga: NATO STRATCOM Centre of Excellence.

NATO, 2010. *Bi-SC Input to a New NATO Capstone Concept for the Military Contribution to Countering Hybrid Threats,* Belgium: NATO.

NATO, 2014. *North Atlantic Treaty Organization.* [Online] Available at: http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm [Acedido em 15 06 2016].

NATO, 2014. *North Atlantic Treaty Organization.* [Online] Available at: http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm [Acedido em 21 06 2016].

NATO, 2015a. *Hybrid Warfare: NATO's New Strategic Challenge?,* Brussels: NATO Parliamentary Assembly.

NATO, 2015b. *North Atlantic Treaty Organization*. [Online] Available at: http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_124265.htm?selectedLocale=en [Acedido em 26 06 2016].

NATO, 2016. *North Atlantic Treaty Organization*. [Online] Available at: http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_119353.htm [Acedido em 24 06 2016].

Nunes, I. F., 1996. Os conflitos regionais e a segurança internacional. *Nação e Defesa. N.º 80,* pp. 149-172.

Pindják, P., 2014. *NATO Review magazine*. [Online] Available at: http://www.nato.int/docu/review/2014/also-in-2014/Deterring-hybrid-warfare/EN/index.htm [Acedido em 26 06 2016].

Pinheiro, Á. d. S., 2010. O Conflito de 4ª Geração e as Forças de Operações Especiais do Brasil. A Nova Ordem Mundial. *Mama Sumae. Revista da Associação de Comandos, N.º 71, II Série,* Jan-Jun, pp. 66-70.

Português, E., 2005. *Regulamento de Campanha - Operações*. Lisboa: Exército Português.

Praks, H., 2015. *NATO Defense College*. [Online] Available at: http://www.ndc.nato.int/ [Acedido em 21 06 2016].

Record, J., 2007. *Beating Goliath: Why Insurgencies Win*. Washington, D.C: Potomac Books.

Reis, J. M., 2012. Guerra Subversiva - Lições Aprendidas e Contributos para um Reajustamento da Doutrina Nacional. *Boletim Ensino | Investigação, n.º 12, IESM,* 05, pp. 37-65.

Rogers, E. L., 2012. *Defense Technical Information Center*. [Online] Available at: http://www.dtic.mil/dtic/ [Acedido em 16 06 2016].

Santos, J. A. L. d., 2015. Análise dos conflitos atuais, ameaças, riscos e prospectivas. *Revista Militar N.º 2565,* 10, pp. 733 - 738.

Schurman, B., 2011. Clausewitz e os Estudiosos da "Nova Guerra". *Military Review,* Set-Out, pp. 47-56.

Smith, R., 2005. *A Utilidade da Força: A Arte da Guerra no Mundo Moderno*. Lisboa: Edições 70.

Telo, J., 2002. Reflexões sobre a Revolução Militar em Curso. *Nação e Defesa, N.º 103 - 2.ª Série,* pp. 211-249.

U.S. Army, 2010. *Training Circular 7-100, Hybrid Threat*. Washington: U.S. Government Printing Office (GPO).

U.S. Army, 2011. *Army Doctrine Publication (ADP) 3-0, Unified Land Operations*. Washington, DC: Headquarters, Department of the Army.

U.S. Government Accountability Office, 2010. *U.S. Government Accountability Office*. [Online] Available at: http://www.gao.gov/assets/100/97053.pdf [Acedido em 15 06 2015].

Weitz, R., 2014. *Diplomaatia*. [Online] Available at: http://www.diplomaatia.ee/en/article/countering-russias-hybrid-threats/ [Acedido em 23 06 2016].

Zapfe, M., 2015. *Center for Security Studies*. [Online] Available at: http://www.css.ethz.ch/en/center/people/zapfe-martin-all-publications/details.html?id=/n/o/1/7/no_174_natos_spearhead_forcenr_174_die_s [Acedido em 25 06 2016].

Article received in July 2016 and accepted for publication in September 2016

THE EUROPEAN DILEMMA: CONSEQUENCES OF THE NEW MIGRATION ON EUROPEAN SECURITY AND DEFENCE

O DILEMA EUROPEU: OS NOVOS MOVIMENTOS MIGRATÓRIOS, CONSEQUÊNCIAS PARA A SEGURANÇA E DEFESA EUROPEIA.

José Miguel de Carvalho Cerqueira
Academic Researcher
CIDIUM, CINAMIL and CEI-IUL
Lisboa, Portugal
josemiguel@carvalhocerqueira.com

Abstract

European Union is experiencing its greatest dilemma since setting out on its project. With human rights, democracy and freedom as its political and constitutional identity, EU has been forced to reconsider its strategies in order to defend itself and protect its citizens. Politicians continue to alter the local, regional and communitarian legal system, placing legal barriers – and much more – before non-EU immigrants. This puts the community's ethos (θϸs: θουs) at jeopardy and the fear of the other is changing irreversibly the acquis communautaire, the legal corpus that has taken years to create. The panic and weakness of our political leaders has not reassured the people, nor there has been any evidence of reason or dignity in the search for solutions. The extreme reaction has weakened us all and has also undermined European Union's political aspirations to be a major global player. The difficulty of assimilating a large number of migrants with strong cultural identities of their own, who share a different religion from the majority of the native population, also presents a challenge to unity. They are accustomed to an anthropological political dialectic of dominated/dominant that is different from the European Union reality. Marginalisation and social exclusion will only increase as a result of the lack of assimilation policies as will xenophobia. Radical political changes will follow these social facts.

Keywords: War; Human Traffic; Refugees; Migrants; European S&D

Como citar este artigo: Cerqueira, J., 2016. The European Dilemma: Consequences of the new migration on European security and defence. *Revista de Ciências Militares*, novembro de 2016, IV (2), pp. 39-59.
Disponível em: http://www.iesm.pt/cisdi/index.php/publicacoes/revista-de-ciencias-militares/edicoes.

Resumo

A União Europeia vive o seu maior dilema desde a sua constituição. Tendo como matriz política constitutiva e identitária os Direitos Humanos, a Democracia e a Liberdade, vê-se forçada a reconsiderar a sua estratégia para se poder defender e dar segurança aos seus próprios cidadãos. Os políticos da UE estão e continuarão a modificar o sistema legislativo local, regional e comunitário, criando barreiras físicas e legais aos migrantes extra comunidade – mas não só. Está posto em causa o Ethos (θος: θους) comunitário e o medo do outro modificará irreversivelmente o acquis communautaire, o acervo legal comunitário, conseguido ao longo de anos. O pânico e a fraqueza dos líderes políticos não ajudam a manter a calma das populações nem a raciocinar condignamente com vista a encontrar soluções governativas. O exagero das reações enfraquece-nos e tira à Comunidade o papel que ambiciona como um projeto político de grande ator global. A dificuldade de assimilação da grande quantidade de migrantes com culturas identitárias muito fortes e de uma religião diferente à maioria da população nativa é também um enorme desafio à Unidade. Os novos migrantes estão habituados a uma dialética política da relação antropológica coletiva entre dominador/dominado, diferente das realidades europeias. A marginalização e a exclusão social tenderão a aumentar por falta de políticas de assimilação, a xenofobia também. Estes factos sociais serão seguidos por políticas de carácter radical quanto às leis de migração se concerne.

Palavras-chave: *Guerra, Tráfico Humano, Refugiados, Migrantes, S&D Europeia.*

Introduction

> 'Primary words do not describe something that might exist independently of them, but being spoken they bring about existence. Primary words are spoken from the being. If Thou is said, the I of the combination I--Thou is said along with it. If It is said, the I of the combination I-It is said along with it. The primary word I-Thou can only be spoken with the whole being. The primary word I-It can never be spoken with the whole being.' (Buber, 2010, p. 3)

European Union is facing its first significant existential dilemma since its formation. Strategic management, as an academic discipline, serves the purpose of resolving or solving dilemmas throughout reflection, analysis and examination as a research question. Europe's security and defence (S&D) strategy cannot be an exception.

As Cabral Couto put it in his doctrine *'é objeto da estratégia toda uma gama de ações destinadas a proporcionar a uma unidade política as melhores condições de segurança para que possa lidar com as ameaças e hipóteses de Guerra admitidas* [The subject of the strategy is

the whole range of actions to provide a united policy, the best security conditions, so you can deal with threats.]' (Cabral Couto, our trans., 1988, p. 201-202)

This article falls within the analytic scope of geopolitics and international relations (academic studies in S&D). It will address the variants of the problem that has become known as the *refugee crisis* currently afflicting the European continent, identifying – to the extent possible in a short academic piece – the causes and effects of this crisis, opening debate and reflection on this new political challenge – much needed in such an important subject.

There are no insurmountable dilemmas in this area of knowledge, and it would be very sad for the European Union (EU) political project if it were to be defeated by the first great challenge, or even if this crisis was to result in submission: an authentic checkmate, – as some Eurosceptics like to describe the current situation. A dilemma is a decision between two alternatives. It can just as easily be the affirmation of the validity of one premise in demonstrating the non-viability of another that opposes.

Europe's dilemma concerning the current migratory flow, a real inundation of humanity flooding Europe with refugees from war and economic migrants, is based on two mutually antagonistic premises.

The first premise; is that part of EU founding, constituent and aggregating principles, is also a belief in fundamental human rights protected by the EU Charter of Fundamental Rights (adopted in 2000 and binding on all EU Member States since 2009),[1] with the EU also seeking, through this charter, to promote these very same human rights across the world in a policy that forms part of its Strategic Framework for Human Rights and Democracy, adopted in 2012 seeking to improve the efficiency and coherence of these policies within EU territory. To this end, Europe also adopted a five-year action plan from 2015[2] to 2020 that provides a common basis through which all EU Member States and EU institutions can develop a truly collective and balanced effort between all of them.[3]

The second premise; is essentially security based, follows recent attacks by Islamic extremists that have caused panic among European populations and, also, because of the new wave of disorganised migration striking up against EU borders: suffering people fleeing war who are overwhelming Europe's ability to absorb and control them. The main question posed by this second premise is also interrogative: should the EU seal itself from the outside in order to protect its own internal security?

EU is a beautiful project, full of good intentions and principles, although for some of its opponents it is no more than a political utopia that is nearing its end.

As a believer of the grater goodness of this new Europe and the political EU, we shall be

[1] European Union, 2000. *Charter of Fundamental Rights*. Available at http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf. [Accessed 12 June 2016].

[2] Council of the European Union, 2012. *Human Rights and Democracy. Strategic Frame and Plan of Action of the EU*. Available at http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11855-2012-INIT/pt/pdf. [Accessed 12 June 2016].

[3] European Commission, 2015. *Joint Communication to the European Parliament and Council*. Available at https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/joint_communication_on_human_rights_and_democracy_en.pdf. [Accessed 13 June 2016].

critic, not because we are against it, but because criticism can be a dynamic way of provoking movements towards a greater good. The EU is an unfinished project that frightens some, for the benefit of political populism on the rise now.

The reality is that EU politicians, as a whole, are afraid and has led them to making mistakes and committing all manner of excesses because of their usual lack of foresight, anticipation and ability to meet the challenges created. In order to defend itself from terrorist aggression, now classed as a war, the EU has turned in on itself, divided, – and is rejecting its own founding political principles in an attempt to ensure control. It is a difficult moment to implement its treaties and legislation – the *acquis communautaire*, or the community's legal corpus – because of the disaggregation and division between the national political goals of each Member State. The majority of the political decisions taken since 2015-16 would have been unthinkable just 10 years ago. The EU is denying itself politically because it does not have, and never has had, a consistent and effective strategy or S&D policy's. It has permanently delayed taking decisions and is now surprised by recent events. It has also begun to be criticised internationally, both by its opponents and even now by some of its allies.

The analysis of these antagonistic premises and their paradigm must be carried out academically: anthropologically, sociologically and in terms of human geography and political science. It should also involve cultural studies and the history of Europe. It is not the intention of this article to find solutions, but rather to reflect on the most significant problems affecting a European society that is beleaguered and afraid, as never before.

Political EU is tested through this new dossier on migrations in an attempt to discover resolutions that do not breach its constitutive, normative and legislative essence.

In order not to lose the sense of the original citations and the necessary concepts and definitions, they will be retained in their original language throughout this article.

European migration and political asylum legislative structures

When the current legislation on migration was conceived, approved and passed, no one expected that the problem it is causing today could ever come about. It was not possible to foresee the revolution that spread across the Arab world and the Near East as a result of the Arab Spring, the wars in Syria and Iraq and the continuing implosion of the Libyan state. The only thing that was anticipated was migratory flows caused by very large population increases on the southern shores of the Mediterranean. The wars on Europe's doorstep and the lack of monitoring of the organised criminal gangs responsible for human trafficking and clandestine migration have opened a veritable Pandora's Box.

European legislation and its organisational and operational structures on this matter seemed appropriate for its stated goals. However, the Syrian conflict has resulted in the greatest humanitarian crisis since the Second World War. Between four and five million people have fled the country, and more than thirteen million are in desperate need within

Syria. The wars in Afghanistan, Iraq and the problems in Eritrea have also produced flows of refugees seeking asylum in Europe.

All nations bordering the countries at war are at the limit of their ability to provide logistical support, refuge and asylum. Lebanon and Jordan have absorbed huge numbers of refugees. Turkey, which has applied to join the EU, has had to strike a balance between providing refuge and asylum and passing migrants on to Europe.

The Union's functional structures

The decentralised nature of Power in a Globalised world is affected by the technologic and scientific revolution, with several actors on the rise, creates a permanent security challenge for the Union.

Uncontrolled migration is no doubt, an easily recognised security problem.

From our point of view, the academic descriptive approach is probably the best – or the only way – to look at the structures created by the EU as they are innumerable, heavy and bureaucratic. Analysing and explaining the relationship and the interaction between these structures is an extremely complex task which falls beyond the possibilities and the actual purpose of this work.

Therefore, who are these structures and what do they do:

Directorate-General of the European Commission, Migration and Home Affairs (Commissioner: Cecilia Malmström) is responsible for developing European policy on migration, based on the principles of solidarity and responsibility in line with the EU 2020 Strategy.[4]

European Asylum Support Office (EASO) is a European agency set up to help those Member States under the greatest pressure with their asylum system. A product of EU regulation 439/2010 of the European Parliament and European Council, it is also an expert centre in asylum law and the application of European and international procedures. It operates in third countries in order to prevent undesirable and unnecessary migratory flows wherever possible and to manage crises[5]. It helps articulate the CEAS.

Common European Asylum System (CEAS) was a creation of the Amsterdam Treaty and of the conclusions of the 1999 Tampere council. In general terms, it is an advanced structure for the implementation of legislation on these matters, from the treaties to the determination of EU Court of Justice jurisprudence.[6]

---

[4] European Commission, 2010. *Communication from the Commission. Europe 2020. A Strategy for Smart and Sustainable Growth*. Available at http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf. [Accessed 15 June 2016].

[5] European Asylum Support Office. *About Us*. Available at https://www.easo.europa.eu/about-us. [Accessed 31 October 2016].

[6] European Commission Migration and Home Affairs. *Policies: Common European Asylum System*. Available at http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/index_en.htm. [Accessed 31 October 2016].

Frontex promotes, coordinates and develops the EU border system and its integration through joint operations by Member States. It provides training, risk analysis, research, joint rapid response capabilities and assists Member States repatriate refused migrants and, finally, facilitates the flow of shared information.[7]

Europol is an agency that ensures application of the law. It is not a police force but exists to help European police forces. Terrorism, organised crime, the drugs and human trafficking, money laundering, cybercrime, organised fraud and currency counterfeiting are its areas of activity and it is plugged into European structures designed to combat clandestine migration networks. It has approximately 1,000 employees in its headquarters and liaison offices in other countries outside the EU.[8]

Within Europol the *EU Intelligence and Situation Centre* (EU INTCEN) and the *European Counter Terrorism Centre* (ECTC), the *Europol's Emergency Response Team* (EMRT) play an important role in differentiate the several reality's and types of migration flows establishing patterns of security.[9]

European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) is directly connected to the problem of migration. FRA helps apply laws on human and fundamental rights that are part of the constituent treaties of the EU and protects the rights of European citizens and migrants living in Europe.[10]

European Union's Judicial Cooperation Unit (EUROJUST) and the *European Police College* (CEPOL) link up with all European agencies working in the area of migration.[11]

European Union Satellite Centre (SATCEN), created in 1992 and incorporated as a European agency in 2002, helps with security and defence decision-making by providing images and analysis of satellite images, ensuring coordination between Member States while operating as a link to allied states outside the EU.[12]

European University Institute, the *Migration Policy Centre* and the *Robert Schuman Centre for Advanced Studies* help to reflect, coordinate, examine and study European migratory phenomena.[13]

---

[7] Frontex. *About Frontex*. Available at http://frontex.europa.eu/about-frontex/origin/. [Accessed 31 October 2016].

[8] Europol. *About us*. Available at https://www.europol.europa.eu/content/page/about-us. [Accessed 31 October 2016].

[9] Europol. ECTC – *European Counter Terrorism Center* – infographic. Available at https://www.europol.europa.eu/publications-documents/ectc-european-counter-terrorism-centre-infographic. [Accessed 31 October 2016].

[10] European Agency for Fundamental Rights. *Apresentação da FRA*. Available at http://fra.europa.eu/pt. [Accessed 31 October 2016].

[11] Eurojust. *About Eurojust*. Available at http://www.eurojust.europa.eu/about/background/Pages/History.aspx. [Accessed 31 October 2016].

[12] European Union Satellite Center. *About the EU SatCen*. Available at https://www.satcen.europa.eu/about_the_eu_satcen/the_centre. [Accessed 31 October 2016].

[13] European University Institute. *About the EUI*. Available at http://www.eui.eu/About/Index.aspx [Accessed 31 October 2016]; Migration Policy Centre. About. Available at http://www.migrationpolicycentre.eu/about/ [accessed 31 October 2016]; and Robert Schuman Centre website. Available at http://www.eui.eu/DepartmentsAndCentres/RobertSchumanCentre/Index.aspx. [Accessed 15 June 2016].

European migration and political asylum legislation and strategy

> 'The Union shall develop a common immigration policy aimed at ensuring, at all stages, the efficient management of migration flows, fair treatment of third-country nationals residing legally in Member States, and the prevention of, and enhanced measures to combat, illegal immigration and trafficking in human beings' (TFEU, Article 79, 2007)
>
> 'The policies of the Union set out in this Chapter and their implementation shall be governed by the principle of solidarity and fair sharing of responsibility, including its financial implications, between the Member States. Whenever necessary, the Union acts adopted pursuant to this Chapter shall contain appropriate measures to give effect to this principle' (TFEU, Article 80, 2007)

The Lisbon Treaty, signed on 13 December of 2007 which entered into force in 1 December 2009, introduced the possibility of co-decision making and qualified majority voting for legal migration while also provided a new judicial basis for promoting integration measures. With this, the European Parliament became a co-legislator on an equal footing with the European Council, together with the legal decisions of the European courts establishes European law, with the EU's competence in this area shared with that of the Member States.

Global Approach to Migration and Mobility (GAMM), adopted by the European Commission in 2011, establishes a general framework for the EU's relationship with third countries on matters related to migration. It has four key objectives: legal immigration and mobility, illegal immigration and people trafficking, international protection and asylum policy, and maximising the impact of migration and mobility on development. The human rights of migrants are of overarching concern in this approach that focuses equally on regional and bilateral dialogue between the countries of origin, transit and destination. It allows the possibility of celebrating "Mobility Partnerships" with third countries covering both readmission agreements and a whole range of measures from developing aid to the granting of temporary visas, through circular migration and the struggle against illegal migration. Since 2005 it has been the EU's main working tool: ensuring the better organisation of legal migration and assisting with fluid mobility, preventing and combating illegal migration and people trafficking, maximising the impact of migrations and mobility, promoting adequate international protection and enhancing the external dimension of asylum.[14]

The European Agenda on Migration, Brussels, 13 May 2015, is a communication from the Commission to the European Parliament that intends to help save lives, identify people-trafficking networks, respond to the large number of arrivals in the EU and their relocation, ensure a common approach in the provision of support to and the movement, protection

[14] European Commission Migration and Home Affairs. *Policies on Global Approach to Migration and Mobility*. Available at http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/global-approach-to-migration/index_en.htm. [Accessed 12 June 2016].

and re-housing of those requiring it, and to work with third countries in an effort to stem the growth of migratory flows by using the tools available to the EU to help Member States with vulnerable borders.[15]

Link between European security and defence on migration

Today the boundary between the concepts of S&D within the EU is very thin. It is very difficult to define where one starts and the other ends or to differentiate the activities of either, as mentioned before. Both terms are related to the thematic of migration, particularly when seeking to ensure coordination between their causes, consequences and impact. *European External Action Services* (EEAS) is responsible for European security and defence through:

Common Security and Defence Policy (CSPD),[16] Europe's common security and defence policy, created in December 2009 through the incorporation of previous treaties on this matter. The Lisbon Treaty of December 2007 was the main driving force behind this political definition.

Common Foreign and Security Policy (CFSP)[17] is the security and defence policy that puts in practice, through civil and military action, the capabilities that have been developed to prevent conflicts and manage crises.

From an academic point of view in terms of S&D studies, the *"Parish School"* prevails at the Union functional structures. Mostly, because it doesn't differentiate between external and internal threats overlaying military force with police and border control, in both cases – inside and outside the European borders. Within the same Union, in the Nordic States, the Scandinavian approach is normally called the *"Copenhagen School"*. It has, with no doubt, an influence in the political thinking throughout its peace studies with emphasis on the social aspects of security. Sweden and Norway follow the same trend of research, hosting several Institutes that promote that line of teaching. The balance between these two academic frameworks is likely to have helped building the EU political legislation in these matters (cf. Barroso, 2014).

By comparison the US Homeland Security system has a different line of approach. The so called *"American School"*, an inherited praxis and set of political model that were built on a different type of fears during the Cold War – in that specific historical moment – and that are still maintained today, follows an entirely different political direction. For some analysts, mainly on the other side of the Atlantic, it works better. In our view, it is not adaptable to the EU political reality and out dated.

---

[15] European Commission, 2015. *A European Agenda on Migration*. Available at http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf. [Accessed 12 June 2016].

[16] European Parliament, 2016. *Common Security and Defense Policy*. Available at http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_6.1.2.pdf. [Accessed 15 June 2016].

[17] Congressional Research Service, 2013. *The European Union: Foreign and Security Policy*. Available at https://www.fas.org/sgp/crs/row/R41959.pdf. [Accessed 13 June 2016].

Conclusion for this chapter: A weak Europe

EU is not without a structure or appropriate legislation on the matter of migration and asylum seekers procedures, it has however a great deal of difficulty implementing them, in our personal experience we can reassure that is related to a gross lack of information within the Union.

The conclusion of a *weak Europe* stems precisely from the difficulties that Member States have in promoting laws and community directives.

European multiculturalism

> 'Tolerating those who differ from us in matters of religion is so fitting to the Gospel and to reason that it seems monstrous for men to fail to see this clearly... And therefore peace, equity and friendship, are always mutually to be observed by particular churches, in the same manner as by private persons, without any pretence of superiority or jurisdictions over one another.' (Locke, 1965)

Thinking that cultures meet with each other seems to be something truly outdated in modern social science. Perhaps it is more appropriate to say there are meetings of people who are cultural carriers, only because the concept of culture concerns people and their behaviour. EU is politically designed to be multicultural. The Europeans are not so different from each other, at least in terms of their ethnicity. There are certainly some common cultural matrixes that help to identify what is being a European, the so-called European identity, but it is above all in the desire to be part of a common political project based on the Union of European States that helps, – a new culture in the making.

The Kantian principle: 'Act in such a way as to treat humanity, whether in your own person or in that of anyone else, always as an end and never merely as a means' (Kant, 1785), it is still in the imaginary on the European thought, through an ethic of solidarity normally called interculturality when concerning education. A multitude of respectful cultural experiences between them, with divergences that overcome the original cultural monogenism of each other, is on the genes of the EU politics.

Nevertheless, multiculturalism is no guarantor of educational interculturalism by itself. It is in the dynamic between community and society that the two great ideological lines of both political models – assimilation and interactive multiculturalism – developed. The German theorists of the sociology of migrations call the dichotomy between community and society *'Gemeinschaft/Gesellschaft... Na primeira predominam as relações de tipo afectivo resultantes da convivência no seio do grupo; na segunda, sobressaem as relações mais estruturadas, hierarquizadas e de origem nacional.* [*Gemeinschaft/Gesellshaft...* Predominant in the former are the affective relationships resulting from coexistence within the group; in the latter, the relations of a more structured, hierarchical and rational nature are dominant]' (Rocha-Trindade, our trans., 1995, p. 72).

Europe is not and never has been racially homogeneous, as if such uniformity is possible in space and time on any part of the planet; that is to say, it is little more than a myth created by some political regimes, without any actual validity.

If the process of interaction and integration between Europeans has been difficult, the recent mass migration of refugees fleeing wars, the demographic explosion and miserable living conditions in the south, have begun to be a real cause for concern in the European political Union, simply because of the perception of dangers resulting from the uncontrolled nature of events. This perception, different from the realities, threats, challenges and opportunities, is also in itself a challenge to the desired unity.

The world has changed a great deal in recent years. It is now, according to Samuel Huntington, multipolar and with many civilisations (cf. Huntington, 2009, p. 21). Europe is divided and is interacting with this new world.

Three political models: Multiculturalism versus assimilation

The best examples of different political models towards dealing with migrants are the USA and Canada. Geographically so near and yet so different on political options. Both systems are highly functional and of great success. Comparing them with the EU can be of same guidance in understanding what the issues are from this side of the Atlantic.

The United States of America

The US political system is possibly the most integrative in a young country created by migrants. For many reasons, but particularly because of the policies devised for this reason over many years, the US is the country that has best assimilated the cultures of its immigrants. American identity is today completely consolidated, leading its citizens and migrants to accept the symbols defining its culture and is exporting its social, economic and political model, on a global level. Its political model has adapted to a continuous flow of immigration that has raised the country to a level of prosperity without precedent in contemporary history.

For Maria Beatriz Rocha-Trindade, a Portuguese doyenne of the study of the sociology of migration, the "melting pot" concept defines nothing, despite it being widely applied to some definitions of American social structure. Assimilation is, therefore, the most appropriate and relevant term: '*le concept d'assimilation, décrit comme un processus continue et prolongé, tendant à parfaire le mixage culturel d'un individu d'origine différente, au sein d'une société d'accueil* [the concept of assimilation is described as a continuous and prolonged process, tending to perfect cultural mix of different individual origin in a host society]' (Rocha-Trindade, our trans., 2015, p. 54).

What has been called the American way of life is now the great unifying factor, both within and outside the US. The country's economic strength, military and security hegemony as well as diplomacy, have established an unshakeable reputation that has led to the possibility

of a – polarity of diverse equalities, – while in a relatively short space of time it has created a common thread of different cultures, establishing a new one. The American National project has managed to establish a political community through its laws, and also an ethical community through the establishment of these same laws, based on legal coercion that has secured respect for *the concept and cult of freedom as a moral law*. The US political model is based on liberty that gives little importance to *freedom and equality* as understood through Europe's French political norms.

It is a truth that throughout history the hegemonic empires have always been good at integrating the cultures of their constituent parts, and the US is currently the world's only superpower or empire, we may risk saying.

Canada

This country, which inherited the political model of the British Empire, is perhaps the best contemporary example of multiculturalism. The Queen of the United Kingdom is the head of state of this Commonwealth member, in a clear demonstration of its British legal and institutional legacy. It is an ancestrally bilingual country, but one that is politically united in its diversity, managing the *'cristallisation d'un conflit potentiel entre les deux cultures majoritaire (d'origine française et anglo-saxonne), par le biais de l'inclusion de plusieurs autres cultures dans le même ensemble;... "multiculturalism within a bilingual framework"* [crystallization of a potential conflict between the two main cultures (French and Anglo-Saxon), through the inclusion of several other cultures in the same set...] (Rocha-Trindade, our trans., 2015, p. 55).

Canada, the second-largest country in the world behind Russia in terms of land mass, welcomes around 250.000 immigrants each year to a country with a population of 35 million. Around six million of its people are immigrants. There is a Francophone and an Anglophone Canada that despite their rivalries cooperate in the pursuit of a common project with a bipolar interaction from a sociological point of view. An organic nation that is also made up of a large number of small ethnic and cultural "islands" that are able to interact with each other in the essence of the spirit that unites them without losing their original identities. Conflict between ethnic, cultural and religious groups is almost non-existent.

Europe

Professor Kenan Malik, a British academic of Indian ethnicity who writes regularly about multiculturalism, pluralism and race for the *New York Times* and other publications, recently published an article in *Foreign Affairs* in where he argued the European multicultural project has failed. He claims it had subdivided the groups into others, based not only on cultural ethnicity and religion, but also on such phenomenon as social exclusion and consumerism that could not be achieved by a large part of the population: 'Europe has allowed excessive immigration without demanding enough integration – a mismatch that has eroded social cohesion, undermined national identities and degraded public trust.' (Malik, 2015). If on

the one hand his analysis theory is welcome to us, on the other it seems to state that the European project has been a failure, an exaggeration at the very least. We do not share this view, young Europeans also!

The European project is a very recent construct. It was never going to be possible in a few short years to politically and culturally unite and integrate 28 countries with very different cultures on a continent that had recently been torn asunder in two world wars.

Despite the existence of a European culture that is based on difference and tolerance, politically there is also a common will. The Europe that is under construction will take many years to consolidate. European identity will be created by the cultural interaction of the various people involved until stabilisation is possible. In our view, Europe is also a multicultural success.

The new wave of migrants

The new wave of immigration in 2015 and through the beginning of 2016 has been of substantial numbers. It certainly involved between 1.5 and 1.8 million people crossing Europe's borders in such a short space of time that it has been impossible for the existing structures to assimilate the new arrivals. Europe was not prepared.

Causes

The causes of migration, particularly of international migration, are linked to several factors throughout the entire history of human existence. The recent phenomenon of globalisation is not responsible for driving the movement of migrants, although it has given a transnational impetus to the problem – if we can call it that. Regional conflicts, climate change, natural disasters, disputes over natural resources and demographic shocks have always been among the factors forcing people to move across the planet. New means of transport, social communication and the promotion of consumption and leisure in some of the more developed societies, have involved changes in the distribution of power and economic capabilities, which in modern times has driven the movement of people on an unprecedented scale. There has been an increase in mobility and also an increase of population, largely because of medical advances that caused the opportunity to live longer.

The war and people trafficking in the Internet

Europe did not take sufficient account of the consequences of the wars in Iraq and Syria or the collapse of the Libyan state. Much less did it anticipate the real fruit of what was known as the Arab Spring brought about changes to regional political structures, at the limit of European borders. Mistakes were made in the analysis and there was too much optimism that led to an underestimation of the effect of something very serious.

The negligence was of such a scale that there was a transfer of computer software and digital technology, the so-called Darkweb, and Darknet too, to groups in opposition to the

ruling regimes, and therefore disseminated through their use by radical Islamists, people traffickers and criminal networks. By providing the technology, the control was lost.

'To access the Darknet, in which anonymity is practically guaranteed to everyone, including criminals, one requires the TOR browser, a free program that can hide the users location and browsing history. Originally designed by the Naval Research Lab, TOR receives 60 percent of its backing from the State Department and the Department of Defence to act as a secure network for government agencies as well as dissidents fighting oppressive regimes.' (Kushner, 2015).

The Islamic State, in its recent attacks in Europe, and criminal people and drug trafficking gangs operating in the Mediterranean have used digital information networks that have been impossible to intercept so far, and have been able to continue their criminal activities at a level they never had before. The even more recent development of new tools, such as Memex, to search sites in the deep web storing data in a manner similar to Google on the open web, represents a struggle without any foreseeable respite. For their part, both Apple and Firefox have developed new technologies to make it impossible to intercept their signals, arguing that by doing so they are defending the right of citizens, their customers, to privacy. There is also some justification in arguing that creating a backdoor for the police and security services may provide organised criminals and terrorist networks a way in. There are a large number of alternatives for those wishing to pass unnoticed on the net without decoding such as 'privacy-preserving mobile chat apps like Telegram. Telegram offers encrypted messaging, a slick, intuitive interface, and a big user base: it hits 100 million active monthly users in February. Jihadis use, however, the TOR browser to hide what they're browsing on the open web from prying eyes' (Moore & Rid, 2016). A recent article of a specialized magazine, Helpnet Security, goes further and claims 'The dark web exists on a variety of dark nets. Some are small, "private" peer-to-peer networks, others are large networks operated by public organizations and individuals (think Tor, Freenet, I2P). But the terms "dark web" and "dark net" are often (erroneously) used interchangeably' (Zorsz, 2016).

The difficulty in combating both the migrant-trafficking mafias and the Islamic State is now cybernetic: that is to say, it is also a war being fought in cyberspace.

Foreseeable consequences

The physical barriers of fences, walls and borders are recurring images that enter our homes each night via television news broadcasts. They are an immediate response to the "fear of the other" that has gripped us all. In the countries of northern Europe – the preferred destination of migrants –, there are already small villages where children can no longer play sport because the sports centres have been filled with camp beds occupied by families of migrants forced to live there until proper accommodation can be arranged.

The extreme case of Södertälje, Sweden

Located approximately 40km from Stockholm, has 70% of its 95,000 (no update) Södertälje population made up of foreign migrants. In this particular case, the majority of migrants are Syrians and Assyrian Christians who have fled war and the persecution of Christians in the Near East. Many Syrians in this community still speak Aramaic. However, Arabic has become the first language and the conflict between eastern Christians and recently-arrived Muslims has become of great concern and is proving difficult to police. Södertälje is also a paradigmatic study of the various sociological theories of human capital, or of the impact of a young migrant population on the economy, because the commune is also an example of economic strength, with large companies locating industries in the area, serving also as a dormitory for employees of service companies in Stockholm.[18] It is an authentic case study of the pros and cons of migration. It also incorporates into its social and political structures the characteristics typical of Piore's theory of economics enclave (Piore, 1972).

The difficulties of assimilation and bonding

Local and central politicians in these Nordic countries, for reasons of electoral survival, are keen to take up positions opposed to integration and asylum that are contrary to EU laws and directives. Legislative barriers are certainly a new defensive step being driven by a political populism that feeds this type of phenomenon and leads to the growth of xenophobia among EU citizens. In the United Kingdom, with a referendum on its EU membership, a great number of mosques have been set alight or otherwise damaged during the past year. In Germany refugees reception centres have been violently attacked. Some EU countries have refused to cooperate with the sharing of this burden with no end in sight. 'Indeed, the suppression of identity might lead to further oppression of certain groups... My thesis is that most racial and ethnic discourses related to questions of citizenship are ultimately false and nothing more than fear reactions based on the idea that we will lose something that we really do not possess and can never possess exclusively' (Assante, 2011). The balance and social harmony that was expected between native Europeans and migrants have been mortally wounded.

Because of their religion the new migrants have been associated with terrorism, with the result the Islamic State has benefitted from the climate of terror and confusion created by its war against the West: it has won a psychological victory and also a political victory in the case of Britain. Salafism and Waabism have proliferated within native and resident Islamic communities and because of the social exclusion created is spread through the extremist religious phenomenon. We agree with Huntington's analysis that argues social modernisation has generated increased economic, military and political power, which combined with alienation and the crisis of identity has resulted in a cultural and religious resurgence. *La Revanche de Dieu*, (God's Revenge), was generated within the most secular and least symbolic contemporary society: central Europe (Huntington, 2009).

[18] Södertälje Kommun, 2011. *Facts about Södertälje*. Available at http://www.sodertalje.se/mainupload/dokument/Kommun%20o%20demokrati/Om%20S%C3%B6dert%C3%A4lje/SK_faktabr_2011_Eng.pdf. [Accessed 12 June 2016].

The terrorists have apparently made no inroads in the new wave of migrant community, although it may be possible to do so with great frequency in the future and may have already happened with the attack on Brussels. There are functional links between those who went to fight in the Near East and those who remained in the European rearguard. This is not a direct and defined tactic of the Islamic State has assumed to pursue its attacks, as we have showed in some detail in other academic analysis. Its combatant recruitment base is elsewhere and is endemic: it is among resident and native European communities, the so called, *home breed* or *"inner breed"* in terms of a laic definition for the phenomenon. If all the new migrants were registered and their biometric data collected on their arrival on the continent, the risk of them joining the terrorists would be minimal. The hermeticism of the "ethnic and religious pockets" of Muslim Europe is presently the greatest threat to European security. Different identities are being created, ones that are neither original nor native but which rather represent an authentic tribalisation, preventing dialogue and social interaction with the EU political project.

'The carefully planned attacks demonstrated the elevated threat to the EU from a fanatic minority, operationally based and raised in the Middle East, combined with a network of people born and raised in the EU, often radicalised within a short space of time, who have proven to be willing and able to act as facilitators and active accomplice in terrorism.' (Wainwright, 2016, p. 5).

Without doubt, with home grown terrorism on the rise, there are political difficulties of acceptance and integration of the new comers, despite the small number of migrants. One-and-a-half million is an insignificant number in the context of a European population of 508 million[19]. There is no plausible reason for the panic that has set in.

Recent strategic solutions for the problem created

Some of the most recent news has been encouraging:

- The Islamic State is losing ground in both Syria and Iraq.
- The Sunni hegemony has been counterbalanced with the opening of diplomatic dialogue between Shi'ite Iran and the West.
- Turkey, while part of the problem, is now prepared to cooperate in pacifying, containing the conflict and in repatriating those migrants who left it *en route* to the Greek islands.
- NATO is involved in border controls and in the struggle against people trafficking.
- EU seems more operative, prepared and with a different risk awareness against terrorism.

All of these advances are good signs that we all want to see, there are also some political decisions being made and even strategies for resolution, finally. Nevertheless, it does not

[19] Eurostat, 2016. *Population on 1 January.* Available at http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tps00001&plugin=1. [Accessed 15 June 2016].

seem possible to predict that attacks on European soil will diminish from one day to the next since the terrorist networks seem to be able to operate effectively both within and from the outside. However, there have been changes to the procedures and the relocation of operations to countries that are easier to control, such as the failed state of Libya, for example.

The Riga Statement was the first document of real concern in the EU about terrorist attacks. 'The Council asserts that counter-terrorism efforts both national and EU levels, and that terrorism, radicalisation, recruitment and terrorism finance are among the main threats to the internal security of the EU'.[20]

The flow of migrants will diminish if EU and its allies manage to contain organised crime and people trafficking and therefor terrorism attacks. The EU will definitively resolve the problem created by the lack of control, when it imposes itself as a major and respected player in the international arena, and when it will be able to shape some decisions that suit its diplomacy and security. The majority of migrants will return to their countries of origin when the conflicts in the Near East come to an end.

NATO is, and will continue to be, of great importance in the context of the Union defence strategy, despite it not yet being completely adapted to current post-Cold War conflicts.

Conclusion

> 'For in dire danger fear hath more of might, / - the fear of danger, - than the danger feared' (Camões, 1880)

Panic and fear are always poor counselors in time of extreme conflict or war. When dealing with the question of refugee migrants we are speaking of people fleeing war and its causes and consequences, in this specific case, for EU security and welfare. It is not purely a mismatch to be addressed with some improper light populist political doctrines. A dramatic situation that we must face it, whether we like it or not. The panic and the weakness of political leaders has not helped maintain calm among the population, nor has there been evidence of any reason or dignity in reaching solutions. Unfortunately, *'as ameaças transnacionais, e em particular o terrorismo, têm marcado a agenda do sistema politico internacional* [the transnational threats, and in particular that of terrorism, has marked the political system's agenda]' (Borges & Rodrigues, our trans., 2016, p. 34). The exaggerated reaction has weakened us and undermines EU political aspirations to be a major global player. EU has undoubtedly become a big payer although its big player ambitions have been delayed as a result of the adverse consequences of the negative image of itself created on the international scene.

The struggle, or lack thereof, against traffickers – the biggest problem of the moment – has not dignified EU security system and has aggravated the uncontrolled migratory flows. The scale of necessary external action requires military involvement and the military, to be

[20] Meeting of Justice and Home Affairs Ministers, 2015. *Joint statement.* Available at https://eu2015.lv/images/Kalendars/IeM/2015_01_29_jointstatement_JHA.pdf.[Accessed 31 October 2016].

fit for this purpose, has to be retrained and re-educated to face the new challenges. Modern warfare is electronic, cybernetic, robotic, multifaceted, intermittent and permanent: it has to be because of the exceedingly continuously rapid pace of technological advance. As we have noted in this article, EU security is entirely linked to EU defence: there is no clear difference. Civil/military cooperation is no longer required; it is of the greatest importance and urgency. European legislation has to adapt with all possible haste, enabling more and better operability.

The routes used for trafficking migrants are the same as those organised criminals use to traffic drugs, tobacco, weapons, prostitution, archaeological artefacts and works of art, etc. It is all a form of illegal activity that feeds and moves in order to grow. 'In effect, in the geopolitics of trafficking, there is a third category of actor who stands between the migrant and the controllers: the people trafficker.' (Chiuri, Conglio & Ferri, 2010, p. 94). The links between the various organised crime groups operating alongside corrupt police and politicians, in some European countries, is something that is truly disturbing and highly damaging to the operation of EU institutions. The Islamic State and terrorist groups use these same operational networks, recruiting militants and find ways to introduce arms and explosives or to stash combatants in safe houses in the rear-guard for their tactical operations, *'sabemos que o terrorismo beneficia do crime organizado transnacional e que este, por sua vez, beneficia de um clima de caos causado pelos efeitos do terrorismo* [we all know terrorism benefits from transnational organised crime that is, for its part, the beneficiary of the climate of chaos caused by the effects of terrorism]' (Lemos Pires, our trans., 2016, p. 154).

Both the enemies of the European project and the organised criminals are better informed about EU law on asylum, borders and immigration than are most European citizens, and even than some of the EU institutions and major social actors.

The common idea, spread by political populists, that there is a connection between migrants and terrorists is danger move and creates an unnecessary fear in the European population.

Suspending social mobility within the EU is, however, a backwards step that cannot be easily accepted.

The European Union project's change of Political identity

The difficulty in assimilating a large number of migrants with their own strong cultural identities and with a different religion from the majority of the native population also presents a huge challenge, particularly when the union of 28 states is not itself consolidated. The majority of migrants are fleeing dictatorships and have no experience of democracy and its associated civic duties. Are we, therefore, endangering the framework structures of European cultural principles or the foundations of the constitution of European knowledge, which Pierre Bourdieu in his work, *Symbolic Power*, about history and society defined as the search for a conceptualisation of the relationship between symbolic systems and action or social dynamic? (cf. Bourdieu, 2014).

In terms of security study's, *'Uma ameaça é o produto de uma intenção, ou circunstância, capaz de provocar danos consideráveis, num periodo relativamente curto de tempo, nos valores adquirirdos ou a adquirir.* [A menace is always a product of an intention, or a circumstance, capable of provoking considerable damage in short time within acquired values or values to be acquired.]' (Barroso, our trans., 2014, p. 14).

Europe is currently a space where there is a great movement of people, with all the inherent perils that may result if attention is not paid to the rules governing this reality.

EU politicians continue to act defensively and to modify the local, regional and community systems by erecting fiscal and legal barriers, and more, against non-EU immigrants. At its extreme, they are threatening the communitarian ethos (θɒs: θoυs), and to this end are irreversibly altering the *acquis communautaire*, the community's legal corpus, that has taken years to achieve.

Human rights, democracy and freedom, while not being negotiable in the EU project, are now threatened by popular consultations promoted by anti-EU, xenophobic and nationalist political parties. The latest UK Referendum on the 23rd of June expresses this sociological approach shifting it to the political realm.

Lisbon, 27 July 2016

Bibliography

Assante, M. K., 2011. 'The Ordeal of Citizenship in the Era of Digitalization'. In: SILVA, H. G., PIRES, M. L. B., VIEIRA, I. E., 2011, *Intellectual Topographies and the Making of Citizenship*. Lisboa: Universidade Católica Editora.

Barroso, L, 2014. 'Segurança: Uma Aproximação Conceptual', *Revista de Direito e Segurança*, n.º 3.

Borges, J. V. and Rodrigues, T. F. (eds), 2006. *Ameaças e Riscos Transnacionais no Novo Mundo Global*. Porto: Fronteira do Caos.

Bourdieu, P., 2014. *O Poder Simbólico*. Lisboa: Edições 70.

Brockman, J., 1998. *A Terceira Cultura: Para além da Revolução Científica*. Lisboa: Temas e Debates.

Buber, M., 1982. *Do Dialogo e do Dialógico*. São Paulo: Perspectiva.

Buber, M., 2010. *I and Thou*. Eastford, CT: Martino.

Cabral Couto, A., 1988. *Elementos de Estratégia* (Vol. I). Lisboa: IAEM.

Camões, L. V. De, 1880. *The Lusiads*. [e-book] London: Tinsley Brothers. Available at http://burtoniana.org/books/1880-Os%20lusiadas/Os%20lusiadas%20Vol%201.pdf. [Accessed 15 May 2016].

Carvalho, A. D. de (ed.), 2013. *Interculturalidade, Educação e Encontro de Pessoas e Povos*. Porto: Afrontamento.

Chiuri, M. C., Conglio, N. & Ferri, G., 2010. *O Exército dos Invisíveis: Aspetos Económicos da Imigração Clandestina*. Coimbra: Almedina.

Congressional Research Service, 2013. *The European Union: Foreign and Security Policy*. Available at https://www.fas.org/sgp/crs/row/R41959.pdf. [Accessed 13 June 2016].

Council of the European Union, 2012. *Human Rights and Democracy. Strategic Frame and Plan of Action of the EU*. Available at http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11855-2012-INIT/pt/pdf. [Accessed 12 June 2016].

Cuche, D., 2004. *A Noção de Cultura nas Ciências Sociais*. Lisboa: Fim do Século.

Duque, E., 2014. *Mudanças Culturais, Mudanças Religiosas: Perfis e Tendências da Religiosidade em Portugal numa Perspectiva Comparada*. V. N. Famalicão: Humus.

Essien-Udom, E. U., 1971. *Black Nationalism: A Search for an Identity in America*. Chicago, IL: University of Chicago Press.

Eurojust. *About Eurojust*. Available at http://www.eurojust.europa.eu/about/background/Pages/History.aspx. [Accessed 31 October 2016].

European Agency for Fundamental Rights. *Apresentação da FRA*. Available at http://fra.europa.eu/pt. [Accessed 31 October 2016].

European Asylum Support Office. *About Us*. Available at https://www.easo.europa.eu/about-us. [Accessed 31 October 2016].

European Commission Migration and Home Affairs. *Policies on Global Approach to Migration and* Mobility. Available at http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/global-approach-to-migration/index_en.htm. [Accessed 31 October 2016].

European Commission Migration and Home Affairs. *Policies: Common European Asylum System*. Available at http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/index_en.htm. [Accessed 31 October 2016].

European Commission, 2010. *Communication from the Commission. Europe 2020. A Strategy for Smart and Sustainable Growth*. Available at http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf. [Accessed 15 June 2016].

European Commission, 2015. *A European Agenda on Migration*. Available at http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf. [Accessed 12 June 2016].

European Commission, 2015. *Joint Communication to the European Parliament and Council*. Available at https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/joint_communication_on_human_rights_and_democracy_en.pdf. [Accessed 13 June 2016].

European Parliament, 2016. *Common Security and Defense Policy*. Available at http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_6.1.2.pdf. [Accessed 15 June 2016].

European Union Satellite Center. *About the EU SatCen*. Available at https://www.satcen.europa.eu/about_the_eu_satcen/the_centre. [Accessed 31 October 2016].

European Union, 2000. *Charter of Fundamental Rights*. Available at http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf. [Accessed 12 June 2016].

European Union, 2007. *Treaty on the Functioning of the European Union*. Available at http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN. [Accessed 15 May 2016].

European University Institute. *About the EUI*. Available at http://www.eui.eu/About/Index.aspx [Accessed 31 October 2016];

Europol. *About us*. Available at https://www.europol.europa.eu/content/page/about-us. [Accessed 31 October 2016].

Europol. ECTC – European Counter Terrorism Center – infographic. Available at https://www.europol.europa.eu/publications-documents/ectc-european-counter-terrorism-centre-infographic. [Accessed 31 October 2016].

Eurostat, 2016. *Population on 1 January*. Available at http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tps00001&plugin=1. [Accessed 15 June 2016].

Frontex. *About Frontex*. Available at http://frontex.europa.eu/about-frontex/origin/. [Accessed 31 October 2016].

Garcia, J. L. (ed.), 2010. *Migrações e Relações Multiculturais: Uma Bibliografia*. Oeiras: Celta.

Huntington, S. P., 2009. *O Choque das Civilizações e a Mudança da Ordem Mundial*. Lisboa: Gradiva.

Kant, I., 1785. *Groundwork for the Metaphysics of Morals*. [e-book] Available at http://www.earlymoderntexts.com/assets/pdfs/kant1785.pdf. [Accessed 15 May 2016].

Kushner, D., 2015. The Darknet: Is the Government Destroying "the Wild West of the Internet"?. *Rolling Stone*, [online]. Available at www.rollingstone.com/politics/news/the-battle-for-the-dark-net-20151022#ixzz48kr8bFKv. [Accessed 15 May 2016].

Lemos Pires, N., 2006. 'Das Ameaças e Riscos Intangíveis aos Estados Frágeis e às Guerras Civis'. In: Borges, J. V. & Rodrigues, T. F. (eds), 2006. *Ameaças e Riscos Transnacionais no Novo Mundo Global*. Porto: Fronteira do Caos.

Lipovetsky, G. & Serroy, J., 2013. *A Cultura-Mundo: Resposta a uma Sociedade Desorientada*. Lisboa: Edições 70.

Llobera, J., 2000. *O Deus da Modernidade: O Desenvolvimento do Nacionalismo na Europa Ocidental*. Oeiras: Celta.

Locke, J., 1685. *A Letter Concerning Toleration*. [e-book]. Available at http://oll.libertyfund.org/titles/locke-the-works-vol-5-four-letters-concerning-toleration. [Accessed 15 May 2016].

Malik, K., 2015. The failure of multiculturalism. *Foreign Affairs,* [online] 94(2). Available at https://www.foreignaffairs.com/articles/western-europe/failure-multiculturalism. [Accessed 15 May 2016].

Migration Policy Centre. *About.* Available at http://www.migrationpolicycentre.eu/about/ [accessed 31 October 2016];

Moore, D. & RID, T., 2016. 'Cryptopolitik and the Darkweb', *Survival,* 58 (1), pp. 7-38.

Ngaire, W., 2016. The European disunion: How the continent lost its way. *Foreign Affairs,* [online] 95(1). Available at https://www.foreignaffairs.com/reviews/2015-12-14/european-disunion. [Accessed 15 May 2016].

Paiva, A., 2014. *Pensamento Sociológico: Uma Introdução Didática às Teorias Clássicas.* Lisboa: Pactor.

Piore, M. J., 1972. 'Notes for a theory of labor market stratification', *MIT Department of Economics Working Paper 95.*

Piore, M. J., 1979. *Birds of Passage: Migrants Labour and Industrial Societies Cambridge.* Cambridge: Cambridge University Press.

Rocha-Trindade, M. B., 1995. *Sociologia das Migrações.* Lisboa: Universidade Aberta.

Rocha-Trindade, M. B., 2015. *Das Migrações às Interculturalidades.* Porto: Afrontamento.

Rogeiro, N., 2015. *Menos que Humanos: Imigração Clandestina e Tráfico de Pessoas na Europa.* Lisboa: Dom Quixote.

Sarmento, C., 2015. *Estudos Interculturais Aplicados.* Porto: Vida Económica.

Silva, H. G., Pires, M. L. B. & Vieira, I. E., 2011. *Intellectual Topographies and the Making of Citizenship.* Lisbon: Universidade Católica.

Sobral, J. M. & Silva, M. C. (eds), 2015. *Etnicidade, Nacionalismo e Racismo: Migrações, Minorias Étnicas e Contextos Escolares.* Porto: Afrontamento.

Södertälje Kommun, 2011. *Facts about Södertälje.* Available at http://www.sodertalje.se/mainupload/dokument/Kommun%20o%20demokrati/Om%20S%C3%B6dert%C3%A4lje/SK_faktabr_2011_Eng.pdf. [Accessed 12 June 2016].

Wainwright, Rob, 2016. 'Foreword', *European Union Terrorism and Trend Report 2016.* European Police Office. Available at https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/eu-terrorism-situation-and-trend-report. [Accessed 31 October 2016].

Artigo recebido em junho 2016 e aceite para publicação em junho 2016

O PAPEL DO INSTRUMENTO MILITAR NO *SMART POWER*

THE ROLE OF THE MILITARY INSTRUMENT ON SMART POWER

Adelaide Paiva Gonçalves
Major ENGAED
Direção Infraestruturas Comando Logístico FA
Milharado, Portugal
acgoncalves@emfa.pt

Resumo

O poder militar, associado à coerção e dissuasão, é a forma mais antiga de poder e apesar do seu emprego ter diminuído face ao passado, continua a ser um importante recurso, pois a sua existência gera segurança. Com a globalização e no decurso da evolução tecnológica, científica e informacional surgiram novas ameaças transnacionais das quais se destaca o terrorismo e o ciberterrorismo, cuja resolução implica uma abordagem holística, designada de *Smart Power* que utiliza um forte instrumento militar, mas também investe na diplomacia e instituições, possibilitando a delineação de estratégias integradas e eficazes. Este conceito, desenvolvido pelos estadunidenses, foi refletido no novo conceito estratégico da Aliança através da mudança de paradigma do exercício do instrumento militar de comando para cooperação, evidente nas *Peace Support Operations* e nas operações humanitárias. Surge a diplomacia militar que altera a visão deste recurso como um mero instrumento de guerra, não obstante a permanência da sua presença dissuasora. Assim, o conceito de *Smart Power* está a ser absorvido pelo instrumento militar, mascarando o seu poder coercivo e servindo, simultaneamente, de apoio a outros recursos intangíveis, demonstrando a alteração do papel do instrumento militar no Sistema Internacional.

Palavras-chave: instrumento militar, *hard power*, *soft power*, *smart power*, diplomacia militar.

Como citar este artigo: Gonçalves, A., 2016. O Papel do Instrumento Militar no *Smart Power*. *Revista de Ciências Militares*, novembro de 2016, IV (2), pp. 61-84.
Disponível em: http://www.iesm.pt/cisdi/index.php/publicacoes/revista-de-ciencias-militares/edicoes.

Abstract

Military power, coupled with coercion and deterrence, is the oldest form of power, however, despite its coercive employment have decreased over the past, it is still an important feature because its existence generates security. But with the globalization phenomenon and the technological, scientific and informational developments, come new transnational threats of which highlights terrorism and cyberterrorism, whose resolution requires a holistic approach, called Smart Power. Smart Power implies a strong military instrument, but also invests in diplomacy and institutions, enabling delineation of integrated and effective strategies. This concept, developed by the US, was reflected in the new Alliance's strategic concept through the paradigm shift of the exercise of command for cooperation, by the military instrument, evident in Peace Support Operations and humanitarian operations. Therefore arises military diplomacy that changes the view of military resource as solely an instrument of war, maintaining concurrently, its deterrent effect. So, the concept of Smart Power is being absorbed by the military instrument, masking its coercive power and simultaneously supporting intangible assets, revealing the changing role of Military Power in the International System.

Keywords: *military instrument, hard power, soft power, smart power, military diplomacy.*

Introdução

O poder é um conceito estruturante para as Relações Internacionais (RI), que, de acordo com Moreira (1996, p.18) são definidas como o conjunto de relações entre entidades que não reconhecem um poder político superior, ainda que não sejam estaduais, somando-se as relações diretas entre entidades formalmente dependentes de poderes políticos autónomos. Segundo *Nye* (2002a, p.38), o SI é composto por um conjunto de elementos (atores) que se encontram internacionalmente relacionados entre si, sendo eles estatais ou não-estatais.

O poder, para *Nye* (2004), é a capacidade de influenciar o comportamento dos outros em prol de um determinado propósito ou objetivo. O *Hard Power*, associado à coerção e dissuasão, recorre à aplicação de recursos tangíveis, como as forças militares, a capacidade económica ou os recursos naturais. Em oposição, o *Soft Power*, conceito introduzido por *Joseph Nye* em 1990, visa o exercício do poder através de outros meios que não a violência e a força. Assenta, antes, na persuasão e atração provocando comportamentos cooperativos. Neste tipo de poder são empregues recursos intangíveis como a cultura, ideologia ou as instituições (*Nye*, 2004).

Se num passado recente o *Hard Power* tinha um papel fundamental, visível nas grandes Guerras Mundiais (GM), definindo a estrutura do SI como forma de alcance da hegemonia mundial, atualmente, e com as lições aprendidas nas intervenções no Vietname, no Afeganistão e no Iraque, o tipo de poder tornou-se mais *Soft* (Borges, 2015).

A par com a aprendizagem passada, a globalização foi também relevante para a mudança de paradigma no tipo de poder utilizado. Este fenómeno, associado ao desenvolvimento tecnológico e científico, potenciou o aparecimento de novas ameaças transnacionais[1], fomentou uma evolução dos interesses e diversificou os atores do SI com atores não Estatais e individuais (*Griffiths* e *Callaghan*, 2002). Por outro lado, e com a ausência de uma entidade governativa causada pela queda de alguns regimes, surgiram grupos terroristas com ideologias étnicas, culturais ou religiosas que, pela sua natureza transnacional, ameaçam a estabilidade do SI e exigem uma coordenação de esforços diplomáticos de diversos Estados numa ação conjunta (*Nye*, 2011b). Para *Nye* (2011b), é nesta dimensão das ameaças transnacionais que o *Smart Power*, enquanto combinação dos recursos de *Hard* e *Soft Power*, tem particular relevância.

Deste modo, a chave para o sucesso e o desafio do futuro consiste em entender o contexto e assim selecionar os instrumentos de poder adequados, sejam eles tangíveis ou intangíveis numa combinação *Smart*.

Apesar da possível mudança de padrão do tipo de poder exercido, continuam a ser investidas avultadas somas no desenvolvimento de tecnologia militar e no armamento e equipamento das forças armadas.

Assim, dada a familiaridade e afinidade para com este instrumento do poder e perante uma parca literatura portuguesa nesta área do conhecimento, surge a relevância em estudar de que modo é que o instrumento militar e, consequentemente as forças armadas se estão a ajustar a este novo paradigma resultado de lições aprendidas e do necessário ajuste a toda uma nova realidade induzida (como é a globalização) e outra imposta como é o caso do terrorismo e da Guerra Irregular. Segundo a *NATO* (2015, p.2-T-5), o terrorismo consiste na ameaça ou uso ilegítimo da força ou violência contra indivíduos ou bens numa tentativa de coerção ou intimidação de governos ou sociedades, tendo em vista a obtenção de objetivos políticos, religiosos ou ideológicos.

Para *Smith* (2008, p.26), uma força irregular opera à margem do estado, por contraposição à força regular que é empregue visando um determinado estado desejado político. Segundo Gaiolas (2010), são as formas de aproximação e a estratégia utilizada para atingir os objetivos que distingue a Guerra Irregular da Guerra Convencional. Enquanto a Guerra Convencional pode ser entendida como o *"conjunto abrangente de operações militares conduzidas contra um adversário, por forças militares tradicionais ou outras forças de segurança governamentais, das quais se exceptuam as acções que envolvam o uso de armas químicas, biológicas, radiológicas e nucleares"* que ocorrem entre atores Estatais. A Guerra Irregular consiste num *"confronto violento entre um Estado e uma entidade não estatal, com o propósito de influenciar a população relevante, ou de se legitimar perante ela*

[1] Considerou-se o termo transnacional em vez de internacional uma vez que estes conceitos se distinguem, de acordo com Nye e Keohane, cit. por Pereira (2016), pela participação ou não de atores não governamentais. As interações internacionais ocorrem entre estados ou são por eles controladas, enquanto, nas interações transnacionais pelo menos um dos atores não é um governo ou uma organização intergovernamental.

(...) *favorecendo uma aproximação indireta ou assimétrica face ao conflito*. Nela enquadra-se o terrorismo e a insurgência[2] (Gaiolas, 2010, p.33).

Partindo do conceito de instrumento militar, objeto da investigação, como sendo um recurso de poder tangível e mensurável constituído pelas forças armadas (*Pallaver*, 2011), definiu-se como objetivo geral avaliar se ocorreu e qual foi a mudança de papel do instrumento militar no SI. Os inerentes objetivos específicos consistem-se em: (i) analisar se o instrumento militar perdeu a sua preponderância face ao passado; (ii) identificar se o futuro do poder é o *Smart Power* e (iii) avaliar qual a estratégia de integração do instrumento militar no *Smart Power*.

O percurso metodológico, seccionado em três fases distintas (exploratória, analítica e conclusiva), assentou num raciocínio hipotético-dedutivo que surge das leituras preliminares sobre o tema em apreço. Posteriormente procedeu-se à consolidação do quadro teórico, após o qual se identificou o problema formulado sobre a forma de questão: de que modo é que o papel do instrumento militar se alterou no SI? Procurou-se, através de uma análise qualitativa dos documentos de referência, atingir os objetivos definidos. É de salientar a restrição ideológica e conceptual originada pelo facto de grande parte da literatura analisada versar a atual ideologia norte-americana ao nível das RI. Este espartilhado nocional é principalmente justificado não só pela relevância dos Estados Unidos da América (EUA) no SI e pela sua consequente influência a nível mundial, inclusivamente na doutrina militar, como também pelo facto do criador dos conceitos estruturantes aqui versados de *Soft* e *Smart Power*, ser o Neoliberal estadunidense *Joseph Nye*.

Tendo em conta as linhas orientadoras definidas, considerou-se primordial, antes de mais, efetuar uma explanação conceptual de poder e dos seus instrumentos, apresentando uma tipificação consoante os comportamentos que o seu exercício origina, seguindo a ideologia de *Nye*. Posteriormente, o segundo capítulo, versará a consecução dos objetivos, tendo-se verificado, primeiramente, se o instrumento militar perdeu a sua importância face ao passado. Em seguida verificar-se-á se o futuro do poder é o *Smart Power* e, por fim, se o instrumento militar está a ser integrado no *Smart Power* como forma de sustentação e credibilidade dos outros instrumentos de poder. Por fim, serão explanadas as principais conclusões.

1. O Poder

a. Teoria do Poder

O Poder é um conceito estruturante para as RI, em particular para os Realistas defensores da *Powers Politics*, que tem sido bastante estudado e aprofundado ao longo dos anos (*Mattern*, 2009, p.691). *Joseph Nye* (2011a, p.9) refere que o Poder é difícil de definir ou medir, mas fácil de experienciar. A dificuldade na definição de poder fez emergir vários conceitos, mas existem dois fatores que são transversais, *means and ways*.

[2] *"Conjunto de atividades políticas e militares exercidas com o intuito de adquirir o controlo de parte ou da totalidade de um território, recorrendo a forças militares irregulares e a organizações políticas ilegais"* (Gaiolas, 2010, p.33).

Para *Nye* (2004, p.1) o poder é a capacidade de influenciar o comportamento dos outros em prol de um determinado propósito ou objetivo próprio. Esta possibilidade de influenciar pode ser conseguida de três formas distintas (*ways*): através de estímulos (*carrots*), da coerção (*sticks*) ou da atração/persuasão. No entanto, segundo *Nye* (2011a, p.12), para que o exercício do poder seja efetivo é necessária a definição de duas variáveis importantes: quem se pretende influenciar e qual o instrumento de poder a utilizar.

Para *Pallaver* (2011, p.56), os instrumentos do poder podem ser classificados como recursos materiais (também designados por tangíveis ou constantes) e imateriais (igualmente conhecidos por intangíveis ou variáveis). Esta classificação, inerente à natureza do tipo de recurso e ao seu modo de utilização, é apresentada na Figura 1. Os recursos tangíveis são objetivos e concretos e, por isso, mais facilmente mensuráveis, enquanto os intangíveis são de índole mais subjetiva, caracterizados pela sua complexidade, difusão e difícil mensurabilidade.

Figura 1 – Instrumentos do Poder
Fonte: (Pallaver, 2011, p.56).

No entanto, a posse e utilização dos recursos de poder pode não ser eficaz na consecução dos objetivos. É, pois de evidenciar a relatividade do poder, já que o seu exercício depende do contexto temporal, local e da relação entre os atores. Assim, a conversão do poder é um conceito fundamental e pode ser entendida, de acordo com *Nye* (2002a, p.71) como *"a capacidade de converter o poder potencial, avaliado com base nos recursos, em poder real, avaliado com base na alteração do comportamento dos outros."* Segundo Castro (2012, p.179), o poder potencial é pois traduzido pela possibilidade de utilização dos recursos de poder e de força ou ameaça concreta do seu uso como instrumento de persuasão ou coação, enquanto o poder real consiste na utilização efetiva dos recursos da força ou da violência para forçar a obediência disciplinada, visando adquirir o controlo, o comando e a mudança de comportamento de outro ator internacional.

Existem na história alguns exemplos translúcidos da relatividade do poder, um dos quais foi, para *Nye* (2004, p.3), a Guerra do Vietname. Este conflito era notório pela assimetria de recursos entre os Vietnamitas e os EUA que eram, de longe, detentores de mais recursos, e segundo a lógica realista, de maior poder. No entanto, acabaram por sair derrotados da Guerra. Outro exemplo foi a incapacidade preventiva e dissuasora revelada pelos EUA, durante os ataques de 11 de setembro (11SET) de 2001.

Ou seja, maior poder efetivo não significa maiores recursos de poder, mas contempla as melhores estratégias de conversão. Entende-se então por relatividade do poder, o facto de este poder variar consoante o contexto, sendo o contexto definido por: quem e onde para que assim se defina o como, quando e qual(is) o(s) melhor(es) instrumento(s), tendo sempre em vista os objetivos pretendidos.

b. Tipos de Poder

Perante as diversas taxonomias de Poder, considerou-se, neste estudo, a apresentada por *Joseph Nye* (2004), que segrega o poder consoante o modo da sua aplicação em: *Hard Power*, *Soft Power* e *Smart Power*.

O *Hard Power* é resultado da anarquia do SI, onde os Estados não reconhecem nenhuma entidade supraestatal e a ordem internacional é imposta pelas guerras e pela competição pelo poder (*Pallaver*, 2011), sendo a *ultima ratio* o uso da força militar (*Nye*, 2011a, p.19). Segundo *Pallaver* (2011, p.81), este tipo de poder consiste na capacidade de alterar o comportamento dos atores, conforme pretendido, através do emprego de recursos de poder militares e económicos (recursos tangíveis ou de base objetiva), exercendo poder de comando com recurso a estímulos (indução) ou ameaças (coerção). Assim, tal como evidenciado na Tabela I, o poder militar consiste na utilização do instrumento militar como recurso de poder, estando (*Nye*, 2004, p.31) associado ao exercício da coerção, dissuasão ou proteção (*Hard Power*). A coerção está relacionada com a ameaça ou o emprego efetivo da força, em particular da física. Enquanto a indução pode ser entendida como o ato ou efeito de levar alguém a adotar uma determinada conduta. Ambos podem ser aplicados em diversos níveis de intensidade. A indução está relacionada com a superioridade económica de A sobre B e pode ser negativa (imposição de sanções económicas) ou positiva (recompensas).

Mas, por vezes, é necessária uma abordagem indireta, conhecida também pela segunda face do Poder (*Nye*, 2004, p.5). Os atores do SI podem sentir-se atraídos pelos valores, cultura ou prosperidade de outro ator e segui-lo. Este tipo de poder, apresentado por *Nye* em 1990, designa-se por *Soft Power* (*Nye*, 2011a, p.19), entendido como a capacidade de afetar os outros de modo a obter os resultados pretendidos através da atração e da construção da agenda (Tabela I).

Tabela I – Recursos e políticas governamentais do Hard e Soft Power

	Comportamentos	Recursos primários	Políticas governamentais
Poder militar (***Hard Power***)	Coerção Dissuasão Proteção	Ameaças Uso da força	Diplomacia coerciva Guerra Aliança
Poder económico (***Hard Power***)	Indução Coerção	Recompensas Sanções	Apoio económicos Subornos Sanções
Soft Power	Atração Definição da agenda	Valores Cultura Políticas Instituições	Diplomacia pública Diplomacia bilateral e multilateral

Fonte: adaptado de *Nye* (2004, p.31).

Em suma, o *Soft Power* assenta na habilidade de moldar as preferências dos outros, sem recorrer ao uso da força, a ameaças, recompensas ou sanções, enformando a legitimidade e manifestando-se em diferentes contextos e níveis de intensidade.

Em 2003, *Nye* (2011a, p.20) apresentou o conceito de *Smart Power* de modo a evidenciar que o *Soft Power*, só por si, não consegue ser efetivo na política externa. Para *Armitage* e *Nye* (2007, p.5), o *Smart Power* nem é *Hard* nem *Soft*, consistindo antes na capacidade de combinar os recursos de cada um dos tipos de poder em estratégias eficazes. É assim uma abordagem que não só implica um forte instrumento militar, mas também investe em diplomacia, alianças e instituições.

Uma das principais tarefas do *Smart Power*, segundo *Armitage* e *Nye* (2007), é promover o bem mundial. Assim, a rede institucional na qual o *Smart Power* intervém é essencial e, por isso, não pode ser exercido sozinho, requer alianças e parcerias (*Pallaver*, 2011, p.106). Para *Nye* (2011a, p. 20), o *Smart Power* está extremamente dependente da capacidade de conversão do poder, relevando que tal só é eficaz com o conhecimento holístico de todos os tipos de poder e das vantagens e desvantagens inerentes à sua combinação em diversos contextos. Epistemologicamente é um poder inteligente e hábil, mas também ponderado e analista.

2. O papel do instrumento militar no *Smart Power*

a. Perspetiva histórica da utilização do instrumento militar

Historicamente, olhando para os principais recursos dos Estados nos últimos cinco séculos apresentados na Tabela II, verifica-se que os instrumentos de poder primários não são estáticos. No entanto, de todos os apresentados há um que permanece quase imutável, o instrumento militar, seja ele sobre a forma de exército, marinha ou forças/alianças militares.

Para *Smith* (2008, p.51), *"a nossa compreensão das forças militares, das operações militares e das guerras tem a sua origem no século XIX, quando foi forjado o paradigma da guerra industrial entre Estados"*, constituindo as Guerras Napoleónicas a origem da mudança, que foi sendo catalisada por diversos outros fenómenos bélicos como a Guerra da Secessão, as guerras da unificação alemã e as duas GM.

Tabela II – Estados diretores e principais recursos de poder

Período	Estado Diretor	Principais Recursos
Séc. XVI	Espanha	Ouro em barra, comércio colonial, exércitos mercenários, laços dinásticos
Séc. XVII	Holanda	Comércio, mercados de capitais, marinha de guerra
Séc. XVIII	França	População, indústria rural, administração pública, exército
Séc. XIX	Grã-Bretanha	Indústria, coesão política, finança e crédito, marinha de guerra, normas liberais, situação insular (fácil de defender)
Séc. XX	Estados Unidos da América	Escala económica, liderança técnica e científica, cultura universalista, forças e alianças militares, regimes internacionais liberais, eixo da comunicação transnacional e da tecnologia da informação

Fonte: (*Nye*, 2002a, p.73).

O mundo emerge bipolar da IIGM (EUA – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS)) com a perceção catastrófica causada pelas bombas atómicas de que a guerra industrial destruía o propósito da própria guerra, o Estado, o povo e o governo (*Smith*, 2008, p. 190). No entanto, a necessidade de dissuasão, comportamento predileto da Guerra Fria (GF), assente na ameaça latente de uma guerra global com a adição do armamento nuclear, rapidamente abafaram a guerra industrial e a possibilidade de utilização do poder militar. As duas grandes potências tinham um poder militar e político muito semelhante o que trouxe um equilíbrio de quase 50 anos (*Huff*, 2010).

Dada a simetria de poderes, era necessário procurar outros intrumentos que lhes conferissem vantagens. Os EUA utilizaram o seu poder militar para dissuadir a URSS, mas também o *Soft Power* (*Armitage* e *Nye*, 2007, p.9) com a apresentação do Plano de *Marshall*, programa de ajuda financeira, à Europa e à URSS. Este Plano era dicotómico entre a ajuda à reconstrução da Europa e conquista dos *"hearts and minds"* da URSS. Este ato de bondade, conduzido pelos EUA, foi aceite pelos seus aliados europeus, mas rejeitado pelos Soviéticos. *Huff* (2010, p.4) considera que o Plano de *Marshall* representou uma primeira abordagem à utilização do *Soft Power* e dos recursos vitais não militares dos EUA na sua política de contenção da URSS.

Não obstante, o enfoque no poder militar (intrínseco ao Realismo) permanece durante a GF, mas com o avançar do século tornou-se claro que a mudança de paradigma estava a ocorrer. O Idealismo surge mudando o foco, nas RI, do *Hard* para o *Soft Power*. Com o fim da GF, a disseminação da democracia, a promoção da entreajuda e do bem comum, o acentuar da globalização, com a sua consequente interdependência marcada por um fluxo de informação, os recursos passíveis de serem utilizados como instrumentos do poder tornaram-se mais variados, flexíveis e sensíveis (*Nye*, 2002a e *Huff*, 2010). Num mundo agora unipolar os EUA, potência militar mundial, viram, com a administração *Clinton*, diminuir o investimento na defesa. Mas os ataques de 11SET demonstraram as fragilidades da potência hegemónica mundial e fizeram-na reverter as políticas de segurança nacional e de defesa, emergindo assim de novo o *Hard Power*, em particular o poder militar. As operações militares cresceram em número e escala entre 2001 e 2009, vincadas pela invasão do Afeganistão em 2001 e do Iraque em 2003 (*Fornam*, s.d.), durante a governação do Presidente *George W. Bush*. A administração *Bush*, na sua *Global War on Terror (GWoT)*, deu primazia à utilização do poder militar, tendo inclusivamente agido unilateralmente quando entrou em guerra no Iraque sem o consentimento da Organização das Nações Unidas (ONU). Esta ação ilegítima manchou a reputação dos EUA e afetou negativamente a imagem da sua política externa (*Quirk*, 2010), devido essencialmente ao desrespeito das normas do Direito Internacional e ao uso unilateral da força. O paradigma do tipo de poder alterou com as mudanças na Presidência dos EUA, a administração *Obama* desvinculou-se da de *Bush*, passando para uma visão neoliberal mais voltada para o *Soft* e *Smart Power*. Tal foi visível na estratégia de segurança nacional dos EUA de 2015, onde *Obama* continua a defender a necessidade de superioridade militar para fazer face às ameaças múltiplas apesar de continuar a reduzir a intervenção das forças armadas na resolução de conflitos mundiais, privilegiando uma abordagem mais de *Smart Power* (Borges, 2015).

O mundo globalizado e a rapidez de fluxo de informação e recursos permitiram o desenvolvimento de ameaças com acesso fácil ao armamento e a fontes de financiamento. Emergiram grupos terroristas, muitos dos quais transnacionais, étnico, religiosa e culturalmente radicais que ameaçam a estabilidade do SI. O terrorismo é difuso, dissimulado, não militarizado e não reconhece fronteiras o que torna difícil o seu combate de forma convencional. Mas segundo *Nye* (2010) a maior parte dos conflitos são agora desta ordem,

dos 226 conflitos armados mais relevantes entre 1945 e 2002, menos de metade na década de 50 era entre Estados e grupos armados. A partir dos anos 90 tornaram-se o tipo de conflito dominante, mantendo-se essa dominância até à atualidade. Segundo o *International Institute for Strategic Studies* (*IISS*, 2016a) existem 40 conflitos armados espalhados por todo o mundo.

Os Estados falhados propiciam um outro tipo de ameaça recente, muito devido há ausência de um poder governativo legítimo ou com falta de capacidade para controlar o seu território eficazmente ou, ainda, porque a queda da autocracia existente deixou um vazio de poder. Aqui surgem grupos insurgentes que exercem atividades políticas ilegais e recorrem a forças militares irregulares visando adquirir o controlo de parte ou da totalidade de um território (Gaiolas, 2010, p.33-34). Nestes casos, o poder militar não consegue ser eficaz como foi demonstrado durante a Guerra do Afeganistão e do Iraque.

A era das novas tecnologias de informação e comunicação (TIC), segundo *Nye* (2010), incrementou ainda mais uma acha para esta "fogueira" do terrorismo, o ciberterrorismo, facilmente acessível em qualquer parte do mundo, de forma virtual, e que consegue criar ou, pelo menos ameaçar, tanta destruição física, sem força física e sem ser detetado. *Nye* (2010) refere ainda que, para os teorizadores militares, se está perante a quarta geração da guerra, focada na sociedade e na política do inimigo e não tanto no poder de fogo e táticas militares como as suas antecessoras. *Smith* (2008, p.14) considera que se está perante uma nova era do conflito que abandonou a guerra industrial e passou para uma guerra entre o povo marcada pelo alinhamento dos progressos políticos e militares.

Mesmo que o exercício do poder militar aqui conceptualizado, se torne cada vez menos provável entre Estados, continua a ser relevante a existência do instrumento militar e por isso continua a ser feito investimento neste sector, mantendo os EUA o primeiro lugar no ranking de investimento mundial (Figura 2), tal como refere *Nye* (2010).

Para *Nye* (2010), o instrumento militar permanece importante, pois sustenta e estrutura as RI. No SI, o poder militar conjuntamente com as normas e as instituições impõe o mínimo grau de ordem, ainda que somente através da sua possível ameaça. Tal como refere *Smith* (2008, p.435) *"os militares conseguem dissuadir porque representam uma ameaça credível"*. A sua existência ainda que, por vezes, despercebida e camuflada, gera segurança e na sua ausência, a sua presença revela-se necessária (*Nye*, 2010).

Em suma, o instrumento militar continua a ser necessário, encontrando-se mais evoluído devido ao avanço da tecnologia e da ciência que proporcionaram um novo tipo de armas mais mortífero e devastador, mas também mais preciso e integrado devido essencialmente às TIC que trouxe melhorias, nomeadamente ao nível do Comando, Controlo, Vigilância e Reconhecimento. Por outro lado, esta facilidade de comunicação e informação, associadas às mudanças sociais e fenómenos globais aumentaram os custos políticos e comunitários na utilização da força militar. O uso do instrumento militar requer uma justificação moral para assegurar o apoio popular, por isso não é apenas utilizado como poder bélico do passado, mas mais como um poder fomentador de estabilidade, proteção e assistência. Assim, é cada vez mais utilizado numa estratégia mista de coerção e atração gerando comportamentos de

comando e de cooptação. A própria doutrina militar está a mudar e conseguir o apoio da população, erodir o apoio aos insurgentes bem como ajudar na construção física e social de um Estado passaram a ser os objetivos principais do novo tipo de conflitos em detrimento da visão centrada na derrota do adversário.

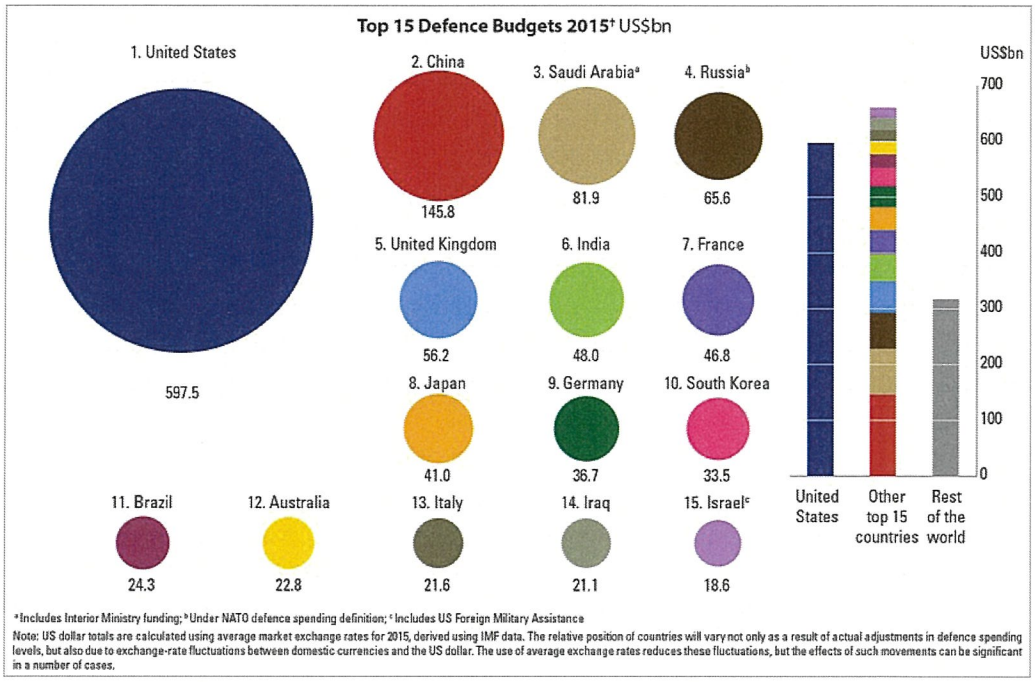

Figura 2 – Lista dos primeiros 15 de 123 países que mais investem na defesa

Fonte: (*IISS*, 2016b).

Para *Nye* (2010), é expectável que o papel do instrumento militar na estruturação das RI perdure no século XXI, não com a utilização que tinha no século XIX, mas continuará a ser crucial para o SI. Ideia seguida por *Smith* (2008, p.13) ao referir que perante a variedade de cenários que constituem ameaça ao SI, a força militar permanece como parte ou totalidade da solução, ainda que não tenha sido originalmente destinada ou configurada para tal.

Concluiu-se que o instrumento militar sempre foi e é um recurso de poder necessário, mas o seu emprego coercivo diminuiu face ao passado. Na realidade, a preponderância do instrumento militar na atualidade não desvaneceu, até porque continuam a eclodir diversos conflitos, foi antes flexibilizada a sua utilização no cenário internacional, causando diferentes tipos de comportamento, do comando à cooptação.

b. O *Smart Power*

O mundo tem assistido a um processo de globalização que acelerou e intensificou mecanismos, processos e atividades que alegadamente promovem a interdependência e

integração política e económica. Esta interdependência e integração entre atores do SI tanto pode ser benéfica como nefasta, dependendo da forma como é explorada.

Para *Griffiths* e *Callaghan* (2002), a globalização é um conceito transnacional revolucionário que envolve a desterritorialização social, política, económica e cultural relacionada com a aceitação do mundo como um só local. Atualmente é simples e rápido viajar pelo mundo sem nunca ficar incontactável e ainda mais fácil é viajar virtualmente de forma instantânea. A par com os fluxos humanos também os fluxos económicos, de informação e as transações de bens se tornaram mais acessíveis e céleres. Mas a globalização fomentou ainda outras alterações. Uma delas foi a disseminação da cultura dos diversos países, provocando a sua contaminação e esbatendo as suas diferenças. A outra resultou na formação de uma consciência global face a diversos problemas tais como o terrorismo, o ciberterrorismo, proliferação de armas de destruição maciça (ADM), controlo de migrantes, a insegurança energética, a instabilidade financeira global, alterações climáticas e as pandemias, suscitando assim um novo tipo de ameaças caracterizadas pela sua transnacionalidade (Borges, 2016). Para *Nye* (2011b), a distribuição do poder ao nível das relações transnacional, caracterizada pelas ameaças acima descritas, é caótica, tornando a estrutura do SI difusa.

De todas estas cominações destaca-se o terrorismo, pela sua atualidade e mediatismo. Atualmente é bem visível a preponderância deste tipo de ameaça, de onde se salientam os ataques em Paris (2015) e mais recentemente na Bélgica (2016). Mas este tipo de conflito não é recente, ideia reiterada por Pires (2012), já existia no século XX em praticamente todos os continentes (Médio Oriente, em Espanha, na Irlanda do Norte, entre outros). Segundo *Nye* (2004, p.21-22), a sua escalada foi exponencial em particular devido a dois fatores preponderantes, o desenvolvimento da ciência e da tecnologia e a alteração da motivação e da organização dos grupos armados, devidamente suportados e catapultados pelo fenómeno da globalização.

Em primeiro lugar, a alteração da motivação dos grupos terroristas é caracterizada pelo abandono das ideologias políticas em favorecimento das religiosas com promessas de recompensas "no outro mundo". Quanto à modificação da sua organização consiste na transição de uma estrutura quase militar para uma mais dispersa e difusa onde um líder é rapidamente substituído por outro. Em segundo, lugar o desenvolvimento da tecnologia e da ciência permitiu melhorar a eficiência de muitos sistemas, como por exemplo os transportes, a informação, a energia, mas também os tornou mais vulneráveis. O progresso está a democratizar a tecnologia, tornando os instrumentos de destruição maciça mais pequenos e acessíveis. Adicionalmente, o sucesso da revolução da informação proporcionou não só novos meios de comunicação como facilitou o seu acesso por parte da população mundial. Assim, surgiram estruturas de comando e controlo mais eficazes e imediatas e redes de informação em tempo real que potenciaram a alteração da organização dos grupos terroristas. Os grupos terroristas trocaram uma estrutura concentrada por uma dispersa, constituída por uma rede de células espalhadas pelo mundo. Por outro lado, as novas TIC permitem a consecução dos principais objetivos dos terroristas que são espalhar o terror e angariar apoiantes e novos

recrutas. Os terroristas utilizam assim dois tipos de poder: o *Hard Power* ao utilizar os meios de destruição e infligir o medo e o *Soft Power* ao atrair novos elementos, através da propaganda negativa, assente nas diferenças culturais, morais e nos valores das democracias, que passam nos meios de comunicação e nas redes sociais (Novais, 2014).

É devido à transnacionalidade das ameaças referidas que o SI não deve ser, atualmente, apenas analisado ao nível do Estado, pois os seus desafios e os seus atores não estão contidos por fronteiras e exigem uma ação espacial holística (*Nye*, 2011a). Por isso o *Smart Power* torna-se aqui relevante (*Nye*, 2011b), pois a abordagem às ameaças transnacionais depende da criação de instituições, alianças e parcerias não só para garantir a internacionalidade e o esbatimento das fronteiras como também para acentuar a alteração do exercício do poder, de poder sobre os outros (comando), para poder com os outros (cooperação). Por outro lado, tal como indica *Nye* (2002b), nenhum país é suficientemente grande para resolver por si o problema do terrorismo global. Assim é necessário desenvolver estratégias inteligentes para poder exercer influência e combinar os recursos dos dois tipos de poder *Hard* e *Soft Power*, transformando-o em *Smart Power*. Esta combinação do poder é o grande desafio do futuro, pois quer o *Hard* quer o *Soft Power* apresentam limitações e a sua junção permite colmatar as falhas (*Nye*, 2001c).

Para *Quirk* (2010), algumas das falhas do *Hard Power* consistem na dificuldade de encontrar o ponto de aplicação da força e na sua insuficiência neste espectro de ameaças transnacionais, pois os custos económicos e sociais associados à sua utilização são demasiado elevados. Segundo este autor, para a maioria das grandes potências a utilização da força iria colocar em risco os seus objetivos económicos, bem como a sua atratividade, credibilidade e, consequentemente o seu *Soft Power*, devendo apenas ser considerada quando outros meios diplomáticos tiverem falhado. Não obstante, a sua utilização, em particular do instrumento militar, continua a ser necessária como já foi aferido. Assim, sendo, o poder militar é apenas uma parte da resposta às novas ameaças, sendo necessária a cooperação intergovernamental e interinstitucional (*Nye*, 2009), ou seja, o *Soft Power* (*Nye*, 2002b), como um meio de apoio ao bem-estar e continuidade das sociedades civis (*Quirk*, 2010). Mas também o *Soft Power* apresenta algumas limitações, relacionadas com a sua ambivalência, difusão, inobservância, sensibilidade, maior dependência da estratégia de conversão do poder, acessibilidade e morosidade. Para *Nye* (2004, p.15-16) a influência e a atração cultural do *Soft Power* funcionam melhor entre atores com culturas semelhantes e quando o poder está disperso e não concentrado, ou seja, depende da conjuntura. Por exemplo, *Nye* (2002b) refere que aos olhos dos extremistas islâmicos a abertura da cultura ocidental é repulsiva, revelando a sua ambivalência e dependência do contexto. Uma outra limitação é a sua difusão e inobservância, pois os seus efeitos são normalmente disseminados, criando uma influência generalizada em vez de produzir um efeito específico observável (*Nye*, 2004, p.16). Por outro lado, o *Soft Power* não é passível de controlo governamental, devido ao seu fácil acesso, tanto pode ser gerado por entidades estatais como pela indústria cinematográfica, por figuras públicas, universidades, fundações ou outro tipo de grupos não-governamentais.

Salienta-se ainda a sensibilidade deste tipo de poder associada ao seu carácter volátil e subjetivo. Subjetivo porque depende da interpretação de cada um e volátil porque depende do momento em questão, por vezes são tomadas decisões menos populares mas que com o tempo se revelam as mais adequadas. Assim, depreende-se que também o fator tempo desempenha um papel relevante, isto porque o *Soft Power* é uma estratégia de longo prazo, não só porque necessita de tempo para que os seus efeitos sejam visíveis, mas também porque a cultura e os valores de uma nação demoram o seu tempo a evoluir e a mudar (*Quirk*, 2010).

Assim, conclui-se que perante as novas ameaças o sucesso nas RI não depende de quem tem a força militar vencedora. Segundo *Nye* (2009) na luta contra o terrorismo será sempre necessária uma estratégia de *Smart Power*, até porque os próprios terroristas também recorrem a esta dualidade de recursos. A derrota do terrorismo islâmico só é possível se o número de extremistas presos ou mortos superar os que são conquistados todos os dias, papel que o *Soft Power* exerce tanto ao causar aversão e repugnância aos atos terroristas como a atrair o mundo islâmico. Ideia reiterada por Pires (2012, p.48), que refere que a resposta ao terrorismo tem de ser *"holística, abrangente e feita com todos"*, assente *"no direito, diplomacia, segurança interna e externa, na economia e nas políticas de desenvolvimento."*

Em suma, são as limitações do *Soft e do Hard Power* que fazem com que a melhor estratégia seja a combinação de ambos os recursos do poder num novo tipo de poder designado de *Smart Power*. Mas será este tipo de poder recente ou apenas tomou uma nova conceptualização? Ao analisar a história percebe-se que o *Smart Power* tem raízes anteriores à sua conceptualização feita por *Nye* em 2003. Já em 1900, o Presidente *Theodore Roosevelt* fez denotar a importância dos dois tipos de poder quando escreveu numa carta *"Speak softly and carry a big stick; you will go far"* (*Coutu*, 2008). Mais tarde, a GF trouxe consigo um novo tipo de confronto onde foi notória a utilização mista do poder pelos EUA, por um lado os programas de *Soft Power* assentes na propaganda e informação televisiva utilizados para erodir o comunismo do bloco de leste e em simultâneo o *Hard Power* da sua força militar para dissuadir e deter a ameaça soviética (*Huff*, 2010). A queda do muro de Berlim que marcou o fim da GF, foi também resultado do *Hard* e *Soft Power*, tal como *Nye* (2009) refere *"When the Berlin Wall finally collapsed, it was destroyed not by artillery barrage but by hammers and bulldozers wielded by those who had lost faith in communism."*

A utilização do *Smart Power* não é nova, quer o conceito de *Smart Power* quer as novas ameaças se tornaram mais proeminentes e devido ao fenómeno da globalização e da evolução tecnológica e científica tornaram-se mais disseminadas, agressivas e difusas. O *Smart Power* conceptualizou-se, definiu-se e estudou-se como tal, em particular após o fracasso da política externa da *GWoT* do Presidente *George Bush*, que potenciou a criação em 2006 da comissão do *Center for Strategic and International Studies* (*CSIS*) sobre o *Smart Power*, visando tornar os EUA num Estado atrativo através do investimento no bem comum (*Armitage* e *Nye*, 2007, p.1). Para tal, esta comissão definiu cinco áreas críticas de atuação: a formação de alianças, parcerias e instituições (nomeadamente do fortalecimento da NATO, repensando a sua estratégia e reforçando as operações de apoio à paz e de ajuda humanitária);

o desenvolvimento global; diplomacia pública; a integração económica; tecnologia e inovação (desenvolvimento de soluções para minimizar as ameaças transnacionais). Em 2009, quando *Barak Obama* assume a presidência segue estas recomendações, admite que a rejeição do unilateralismo e do recurso ao *Hard Power* é necessária para melhoria das relações externas. Toma assim diversas atitudes de *Soft Power* como: reforçar o compromisso dos EUA para com a Convenção de Genebra e mudar a retórica da *GWoT* (*Quirk*, 2010), não menosprezando, no entanto, a importância do poder militar.

Pode-se então concluir que a globalização associada a uma evolução tecnológica e científica a par com a revolução das TIC trouxe consigo não só uma economia, crescimento e desenvolvimento globais como também proporcionou a interdependência e o aparecimento de ameaças a uma escala transnacional que não conhecem fronteiras. Estas ameaças não podem simplesmente ser combatidas recorrendo ao *Hard Power*, nem somente ao *Soft Power*, mas antes com a conjugação de ambos os recursos do poder numa estratégia inteligente designada de *Smart Power* que, tendencialmente, utiliza primeiro os recursos de *Soft Power*, a política e diplomacia e, quando as circunstâncias o justificam, recorre aos *"carrots and sitcks"* do *Hard Power*.

c. A Estratégia de Integração do Poder Militar

Como referido nos capítulos anteriores, a aplicação do poder militar tem vindo a diminuir em virtude de uma crescente consciencialização e da existência de ameaças transnacionais. Provocando não uma diminuição da importância do instrumento militar, mas antes a alteração do seu papel no cenário internacional, sendo atualmente mais utilizado numa estratégia mista de poder (*Smart Power*).

Neste contexto, seguindo a mudança estratégica dos EUA de integração do poder militar no *Smart Power*, referida no sub-capítulo anterior, a Aliança enquanto grande fonte de poder militar internacional adotou também o conceito de *Smart Power*, patente em dois documentos distintos (*Szumowski*, 2013, p.). Primeiro num projeto internacional de pesquisa liderado pelo *Allied Command Transformation* (*ACT*) designado por *Multiple Future Project* (*MFP*) e depois no novo conceito estratégico da Aliança (2010).

O objetivo principal do *MFP* era a conceptualização das ameaças com que a Aliança seria confrontada nos próximos 20 anos (até 2030), tendo-se concluído que uma das ações principais para a segurança da Aliança, seria o desenvolvimento, em parceria com outras organizações internacionais, tais como a ONU e a União Europeia (EU), de uma *comprehensive approach*. Defende que para ser eficaz neste ambiente holístico não basta apenas desenvolver as capacidades militares, será também necessário estabelecer melhores parcerias e trabalhar com outras organizações internacionais para melhorar a transparência da informação e da tomada de decisão (*ACT*, 2009).

Por seu lado, o atual conceito estratégico da *NATO* de 2010, referencia quer o desenvolvimento das capacidades militares da Aliança em diversas vertentes, das forças

convencionais, à ciberdefesa, ao poder aeroespacial até à dissuasão nuclear e ao combate contra a utilização de armas químicas e biológicas (*Hard Power*). Quer o desenvolvimento do *Soft Power* através das operações humanitárias e das *Peace Support Operations* (*PSO*), fomentando a relação e a cooperação com organismos regionais e internacionais (*Szumowski*, 2013, p.241). Apresentando assim o *Smart Power* como forma de fazer face aos oito desafios hipotéticos com que a *NATO* (2010) se poderá deparar no ambiente que a rodeia: (1) ameaça de guerra convencional, incluindo a proliferação de mísseis de longo alcance; (2) proliferação de armas nucleares e outras ADM; (3) terrorismo e disseminação de grupos terroristas; (4) instabilidade para além da Área de Responsabilidade da *NATO*; (5) ciberataques às infraestruturas críticas da *NATO*; (6) instabilidade e insegurança das linhas de comunicação de bens e energia; (7) perda de primazia da tecnologia por parte da Aliança com o desenvolvimento de armas laser, guerra eletrónica, etc; (8) escassez de recursos e alterações climáticas.

Denota-se que todos os desafios implicam o uso do poder militar enquanto *Hard Power*, exceto o ponto (8) (*Szumowski*, 2013, p.242). Propondo, a Aliança, três principais tarefas a realizar neste ambiente de insegurança: defesa coletiva, gestão de crises e segurança cooperativa (*NATO*, 2010). Também aqui se denota a presença do *Smart Power*, em particular nas duas últimas tarefas. As lições aprendidas nas operações da *NATO*, em particular no Afeganistão e nos Balcãs, denotaram a insuficiência do instrumento militar para resolver os conflitos e as atuais ameaças à segurança euro-atlântica e internacional e evidenciaram a necessidade de uma visão abrangente do ambiente (política, militar e civil), designada por *comprehensive approach*, para que a gestão de crises seja eficaz. Tal como referem Lemos e Eugénio (201, p.73), o *comprehensive approach* é uma modalidade de ação estratégica que conjuga os instrumentos político, económico, de comunicação pública e militar, na tarefa global de gestão de crises (entre a defesa coletiva e a segurança cooperativa). Assim, a análise, planeamento e empenhamento no conflito são holísticos, recorrendo-se a parcerias com outros atores internacionais de modo a maximizar a coerência, eficiência e eficácia.

Este conhecimento holístico do ambiente tinha já sido identificado por *Nye* (2009) como inteligência contextual. Segundo este autor a combinação de recursos em estratégias de *Smart Power* implica uma inteligência contextual. Por inteligência contextual, segundo *Nye* (2009), entende-se a capacidade de efetuar um diagnóstico intuitivo que ajuda os políticos no alinhamento das suas táticas para com os objetivos, estabelecendo assim estratégias inteligentes.

Os elementos básicos de *Smart Power* versados nos referidos documentos da *NATO* constituem uma tentativa de integrar duas abordagens distintas, *Hard* e *Soft*, ao fenómeno do poder (*Szumowski*, 2013, p.244). Esta nova abordagem advém do atual ambiente de segurança do SI com o qual a Aliança tem de se deparar e de onde se evidencia o terrorismo e a sua disseminação difusa que promove a utilização do vasto potencial do *Soft Power* em complemento aos recursos do *Hard Power*.

Tal como refere *Chong* (2015) e como já foi concluído nos sub-capítulos anteriores, o paradigma da aplicação do instrumento militar, na era pós 11SET, mudou. Cada vez mais

é utilizada uma estratégia *smart* na aplicação do poder nas RI, devido não só ao aumento da complexidade na legitimação das intervenções internacionais como também devido à frequência das *Military Operations Other Than War* (*MOOTW*). As *MOOTW,* segundo *Joint Forces Staff College (JFSC)* (2000b, G-54), são operações que abrangem a utilização de capacidades militares em toda a gama de operações militares sem guerra. Estas operações podem ser aplicadas em complemento a qualquer combinação dos outros instrumentos de poder. Constituem exemplo a ajuda humanitária, a reabilitação de cenários devastados por catástrofes naturais ou de natureza humana, controlo de armamento, operações de apoio à paz, combate ao terrorismo e as *Non-combatant Evacuation Operations* (*NEO*).

Para *Chong* (2015, p.234), as *MOOTW* fomentam o desenvolvimento da sociedade ao apoiarem a paz, as autoridades civis e ao ajudarem na reconstrução de estados falhados, dotando-o de todas as ferramentas necessárias à governação. As *MOOTW* têm outra intenção para além do exercício da coerção, os recursos utilizados, tais como as instituições, parcerias e alianças, bem como os valores, culturas e ideologias, transmitidos pelas forças armadas no terreno enquadram-se mais no *Soft Power* e são capazes de exercer atração e provocar comportamentos de cooptação. Estes comportamentos de cooptação traduzem-se na manutenção e ampliação da adesão da população e nos casos de insurgência, na erosão do apoio aos insurgentes ao mesmo tempo que as forças militares mantêm uma presença dissuasora e neutralizam e destroem a estrutura insurgente. Ou seja, o instrumento militar é versátil, tanto recorre à ameaça ou uso da força, como utiliza os valores, cultura e ideologias políticas e sociais para atrair os atores circundantes a terem um determinado comportamento. Sintetizando, ou exerce o *Hard* ou o *Soft Power*, sendo um instrumento de *Smart Power*.

Esta ideia é ratificada por *Kuang* (2012, p.20), ao referir que os recursos que estão associados ao *Hard Power* também podem ser fontes de *Soft Power*, dependendo do contexto e do modo como são empregues. Assim, o intrumento militar enquanto recurso tangível de *Hard Power*, dependendo de como é utilizado, pode traduzir-se em comportamento de comando ou de cooperação. No entanto, não se pode esquecer o facto de que nem todos os ativos do instrumento militar podem ser utilizados de modo menos ameaçador, como são exemplo as armas nucleares.

Por outro lado, não se pode confundir a diplomacia militar com a escala macro da diplomacia, onde se integra a diplomacia de defesa (*Lim*, 2012), ou seja, o *Soft Power* do ator Estatal, apesar de ambas servirem o mesmo propósito. Para *Lim* (2012), enquanto a diplomacia de defesa consiste num instrumento globalizado de poder nacional que visa obter determinados objetivos na área da segurança nacional, a diplomacia militar consiste no reforço de relações entre os militares e a população alvo. Se a diplomacia de defesa visa vencer pela narrativa a diplomacia militar materializa a narrativa em ações no terreno. Neste campo, a diplomacia militar altera a visão do recurso militar apenas como um instrumento de guerra. Atualmente, o instrumento militar não é apenas utilizado de uma forma coerciva, a sua aplicabilidade vai mais além do que ameaçar ou mesmo combater.

Conclui-se que o instrumento militar está a ser integrado numa estratégia de *Smart Power* onde é dada preferência à utilização dos instrumentos de *Soft Power* como por exemplo a diplomacia, alianças e instituições e onde também são evidentes a passagem de valores e transmissão da cultura. Quando os instrumentos de *Soft Power* falharem existe o recurso ao *Hard Power*, até porque existem fenómenos como o terrorismo que não conseguirão ser resolvidos apenas com a atração ou definição da agenda. Assim, o poder militar funciona como apoio e credibilidade na utilização dos restantes instrumento de poder, até porque a credibilidade gera confiança.

Pode-se assim dizer que a estratégia de integração do instrumento militar no *Smart Power* consiste na adoção do conceito de *Smart Power* pelo instrumento militar. Como refere Dias (2010), *"...a estratégia passou a extravasar a dimensão militar, embora integrando-a"*. O poder militar associado ao exercício da coerção, dissuasão ou proteção (*Nye*, 2004, p.31), tornou-se mais legítimo, atrativo e capaz de empreender outro tipo de ações que não seriam possíveis na sua forma *Hard Power*.

A camuflagem do *Hard Power* associado à utilização do instrumento militar é conseguida pela diplomacia militar (*Lim*, 2012), catapultada pelas operações de apoio à paz e humanitárias e ainda pela cooperação com outras instituições internacionais, permitindo a integração nas massas populacionais e a sua aceitação por elas, potenciando a obtenção de informação e erodindo o seu apoio aos insurgentes, mantendo presente a ameaça ou possibilidade de utilização da força militar, se necessário. Por isso justifica-se a importância do *Hard Power*, facilmente sustentada pelo contínuo desenvolvimento e investimento em tecnologia militar e armamento.

Em suma e respondendo à pergunta de partida que traduziu o problema e orientou a investigação, de que modo é que o papel do instrumento militar se alterou no SI?, apurou-se que o instrumento militar sempre foi uma fonte de poder primário, sendo ainda atualmente alvo de investimento por parte dos Estados. No entanto, a sua utilização enquanto recurso de natureza coerciva (*Hard Power*) diminuiu face ao passado. Principalmente devido ao horror das Grande Guerras e às mudanças decorrentes da globalização associada ao desenvolvimento científico, tecnológico e informacional que evidenciaram ameaças transnacionais que exigem o emprego do *Soft Power* a par com o antigo *Hard Power*, num novo tipo de poder, designado de *Smart Power*. O instrumento militar foi então integrado conjuntamente com os outros instrumentos de poder intangíveis, servindo-lhes de apoio e mantendo, simultaneamente, a possibilidade da sua utilização ainda que em *ultima ratio*, desvanecendo o conceito de poder militar associado à coerção e dissuasão, ou seja, ao *Hard Power*. Tal como *Sun Tzu* (2006) referia, é sempre preferível a abordagem indireta dos conflitos, contendo a força, pois o auge da excelência é vencer sem combater.

Conclusão

A globalização e as evoluções tecnológicas e científicas potenciaram o aparecimento de ameaças revestidas de carácter transnacional, pigmentaram o estatocentrismo das RI com

atores não-estatais e individuais com um papel relevante e sedimentaram uma consciência global emergente das GM. Perante o percurso transformacional do SI importa descortinar quais as repercussões no papel do instrumento militar. Até porque estas mudanças refletiram-se nos tipos de poder que foram sendo exercidos pelas grandes potências mundiais, em especialmente ao longo do último século.

Por isso, antes de mais evidenciou-se a relevância do conceito de poder no SI, enquanto capacidade de alterar, favoravelmente, a atitude ou comportamento de outros de modo a atingir os objetivos pretendidos. Tendo sido identificados os diversos instrumentos que servem de fonte de poder e salientada a sua relatividade contextual, que permitiu distinguir o poder potencial do poder real ou efetivo. Posto isto, apresentou-se a taxonomia de poder de *Joseph Nye* que separa os três tipos de poder (*Hard, Soft* e *Smart Power*) consoante a natureza do comportamento e o género de recursos utilizados. De onde se evidencia o *Smart Power*, marcado pela simbiose, ajustada ao contexto, entre os recursos de base objetiva e os de base subjetiva e ajudando na resolução dos atuais problemas securitários do SI.

Assim, no domínio conceptual do modelo de análise, que emergiu durante a fase exploratória, identificou-se o instrumento militar enquanto objeto de estudo, tendo-se ainda traçado o objetivo geral que visa avaliar qual a mudança de papel do instrumento militar no SI, que se subdividiu em três objetivos específicos: (1) analisar se o instrumento militar perdeu a sua preponderância face ao passado; (2) identificar se o futuro do poder é o *Smart Power*; (3) avaliar qual a estratégia de integração do instrumento militar no *Smart Power*. Os três objetivos específicos reverteram-se em três subcapítulos que visam a sua consecução.

Metodologicamente, a investigação foi seccionada em três fases distintas: a exploratória, a analítica e a conclusiva. Na fase exploratória, a definição do modelo de análise conceptual, fez emergir um raciocínio hipotético-dedutivo e apontar o desenho de pesquisa que assentou no estudo da alteração do papel do instrumento militar no SI (estudo de caso). Na fase analítica foram verificadas as hipóteses de investigação consideradas, respondendo assim às perguntas de investigação, posteriormente à recolha, análise quantitativa e apresentação qualitativa dos dados obtidos através de investigação documental da bibliografia identificada. A amostra utilizada na fase analítica assentou essencialmente em teóricos neoliberais que enfatizam o papel do *Smart Power* e que tipificam os tipos de poder apresentados.

Considerando a análise da alteração da preponderância do Poder Militar face ao passado foi efetuada uma pesquisa histórica onde se verificou que o *Hard Power* é a forma de poder mais antiga, mantendo-se a sua constância, ao longo dos últimos cinco séculos, enquanto outros recursos de poder foram variando ao longo da história. Mas a IGM, vincada pela coercibilidade do instrumento militar e manchada pela violência e morte, fez despertar a carência de uma entidade supraestatal capaz de conduzir uma democracia mundial. No entanto, os esforços não foram produtivos tendo eclodido a IIGM com consequências ainda mais devastadoras, surgindo assim a ONU. A bi-polaridade do SI no período pós IIGM (EUA-URSS), caracterizada por uma similaridade de recursos de poder políticos e militares, fomentou a procura de outras fontes. Começa a mudança de paradigma na utilização do

poder coercivo e dissuasor para um poder atrativo, cuja importância é acentuada no período pós GF pela potência hegemónica (EUA). No entanto, o 11SET veio relembrar a importância do instrumento militar e de novo emergiu o seu carácter coercivo na chamada *GWoT*. A administração Obama, seguindo as lições aprendidas e numa tentativa de reabilitar a imagem fragilizada pelas opções do Presidente *Bush*, altera de novo o paradigma do poder, para uma utilização mais atrativa em detrimento da coerciva.

Por outro lado, o processo da globalização associado a uma evolução tecnológica e científica e à facilidade de comunicação e acesso à informação disseminaram o terrorismo e ciberterrorismo e tornaram mais frequentes os fenómenos de Guerra Irregular. Os novos grupos armados conseguem controlar a população em Estados falhados que não detém um poder governativo eficaz. Nestes casos, de Guerra Irregular, o poder militar (*Hard Power*) não é eficaz, não obstante continua a ser necessário pois contribui para a estabilidade e segurança internacional. Simplesmente utilização do instrumento militar enquanto fonte de poder não é somente coerciva mas também atrativa.

As ameaças, tais como a insegurança energética, a instabilidade financeira, as alterações climáticas, o terrorismo e o ciberterrorismo, caracterizadas pela sua transnacionalidade e resiliência ao *Hard Power*, obrigam a uma nova abordagem conseguida através do *Smart Power*. Tal é explicado, porque quer o *Hard* quer o *Soft Power* apresentam ambos limitações e a utilização combinada dos diversos tipos de recursos que os sustenta, colmata as suas restrições. O *Hard Power* associado à coerção e indução não é suficiente neste espectro de ameaças, não só devido aos elevados custos morais e económicos da guerra, mas também devido ao carácter difuso e dissimulado das ameaças transnacionais. Por outro lado, o *Soft Power* é demasiado ambivalente, inobservante e moroso na obtenção de resultados. Não é expectável que uma ameaça como o terrorismo seja apenas vencida pelo uso de valores, da cultura, da diplomacia ou mediante o recurso a instituições internacionais.

Assim, é necessário o reforço das capacidades e o recurso a uma estratégia inteligente. O terrorismo necessitará sempre de uma estratégia mista, por um lado o poder militar (*Hard Power*) para combate direto aos apoiantes e por outro o *Soft Power* para atrair apoiantes e simultaneamente erodir a imagem e credibilidade das ideologias dos grupos terroristas. Assim conclui-se que estas ameaças transnacionais só podem ser combatidas com a criação de parcerias, alianças e instituições internacionais mesmo que de cariz militar, conjugando os dois tipos de poder *Hard* e *Soft Power* no conhecido *Smart Power*.

No terceiro capítulo conclui-se que o poder militar coercivo está a ser convertido numa estratégia de *Smart Power* e que o instrumento militar está a servir de sustentação e credibilidade a outros instrumentos de poder. A *NATO*, enquanto instituição internacional de cariz essencialmente militar adotou o conceito de *Smart Power*, patente no novo conceito estratégico de 2010 e seguindo a estratégia de integração do poder militar no *Smart Power* adotada pelos EUA. Este documento referencia não só a necessidade de desenvolver as capacidades militares da Aliança como também a necessidade de fortalecer as suas

capacidades de atração, potenciadas pelo *Soft Power* das operações humanitárias, das *PSO* e da cooperação com organizações internacionais e regionais.

A alteração do paradigma do tipo de poder foi fomentada pelos acontecimentos de 11SET devido às lições aprendidas na sequência do atentado, mas também pelo aumento das *MOOTW*. Este tipo de operações militares tem outro intuito para além do exercício da tradicional força coerciva. Os recursos utilizados tais como instituições, parcerias e alianças bem como os valores e a cultura transmitidas na interação entre as forças armadas no terreno e a população enquadram-se no *Soft Power* e são capazes de conquistar os *hearts and minds* (atração). Tal traduz-se na obtenção do apoio da população e na aceitação das forças militares e simultaneamente na erosão do apoio aos insurgentes/terroristas. Ao mesmo tempo que as forças militares exercem o *Soft Power*, mantêm uma presença militar dissuasora (*Hard Power*), capaz de neutralizar os casos de ameaça ou uso da força. O instrumento militar é versátil, não se limita ao combate ou à dissuasão, mas também confere proteção, presta ajuda humanitária e ajuda na reconstrução de Estados Falhados.

Assim, conclui-se que o instrumento militar, anteriormente associado à coerção, está a ser integrado numa estratégia de *Smart Power* onde é dada preferência à utilização dos instrumentos de *Soft Power*, servindo assim de apoio aos outros instrumentos de poder e conferindo-lhes sustentação e credibilidade. Acima de tudo o próprio instrumento militar evolui, desvanecendo a coercibilidade intrínseca ao poder militar.

Posto isto, respondeu-se à questão de partida: De que modo é o que o papel do instrumento militar se alterou no SI? Tendo-se averiguado que o instrumento militar foi, ao longo dos últimos cinco séculos, uma fonte primária de poder. No entanto, a sua utilização coerciva e dissuasora está menos presente na atualidade, principalmente devido à elevada mortandade da IGM e IIGM. Começava aqui a transformação na utilização do poder, que foi sendo reforçada pelos diversos acontecimentos marcantes da história, nomeadamente a GF e o 11SET, que suscitaram de novo a aplicação coerciva do poder militar e que revelaram a sua insuficiência e ineficácia, não obstante a sua importância. Isto porque o mundo tem sido sujeito a mudanças fomentadas pela globalização, pela revolução tecnológica e informacional que não trouxeram apenas benefícios globais, mas também evidenciaram a presença de ameaças transnacionais. Estes novos desafios não podem ser enfrentados unicamente ao nível do Estado, exigem a formação de instituições, alianças ou parcerias transfronteiriças. E exigem um outro tipo de poder que não é *Hard* é *Soft Power*, mas antes a combinação dos seus instrumentos no designado *Smart Power*. Neste tipo de estratégia o instrumento militar serve de apoio aos outros instrumentos de poder e confere-lhes credibilidade. Mas mais do que o instrumento militar estar a desvincular-se da sua aplicação coerciva e dissuasora, está também a modificar-se e a adotar o conceito de *Smart Power*, camuflando o seu poder coercivo com estratégias de *Soft Power*, tais como operações humanitárias ou as *PSO*, não perdendo a sua capacidade de ameaça ou uso da força ainda que em *ultima ratio*.

Bibliografia

Allied Command Transformation, 2009. *Multiple Futures Project. Navigating towards 2030.* Final Report. North Atlantic Treaty Organization.

Armitage, R. e Nye, J., 2007. *How America can Become a Smarter Power.* In *CSIS Comission on Smart Power: A Smarter, more secure America. Washington D.C.*: Center for Strategic and International Studies, 5-14.

Borges, J. 2016. Ameaças e riscos transnacionais. Perspectivas institucionais. In: *Ameaças e Riscos Transnacionais no Novo Mundo Global.* Porto: Fronteira do Caos Editores, Lda, p.29-49.

Borges, J., 2015. A nova Estratégia de Segurança Nacional dos EUA 2015. [Em linha]. Revista Militar, N.º 2559, 261 – 270. Disponível em: https://www.revistamilitar.pt/artigopdf/1014, [Consult. 31 out. 2016].

Castro, T., 2012. *Teoria das Relações Internacionais.* Brasília: FUNAG.

Chong, A., 2015. *Smart Power and Military Force: An Introduction.* [Em linha]. Routledge: The Journal of Strategic Studies, Vol. 8, n.º 3, 233-244. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1080/01402390.2014.1002915, [Consult. 4 abr. 2016].

Coutu, D., 2008. *Smart Power.* [Em linha]. Harvard Business Review Disponível em: https://hbr.org/2008/11/smart-power, [Consult. 13 jun. 2016].

Dias, C., 2010. Sobre a Guerra: Política, Estratégia e Táctica. Lisboa: Prefácio – edição de livros e revistas, Lda.

Fornam, M., s.d.. *Hard Power: 9/11's Legacy for American National Security Policy.* [Em linha] Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/266249808_ Hard_ Power_911's_Legacy_for_American_National_Security_Policy, [Consult. 29 mar. 2016].

Gaiolas, A., 2010. *A efetividade do Poder Aéreo em confrontos assimétricos.* [Em linha]. Boletim Ensino do CISDI | Investigação, N.º 9, Novembro 2010. Disponível em: http://www.iesm.pt/cisdi/boletim/Artigos/B9_3.pdf, [Consult. 30 out. 2016].

Griffiths, M. e Callaghan, T., 2002. *International Relations: The key concepts.* London and New York: Routledge.

Huff, R., 2010. *U.S. Applications of Hard and Soft Power.* [Em linha] Disponível em: http://www.personal.psu.edu/cpl2/blogs/powerforce/Huff%20on%20Hard%20and%20Soft%20Power.pdf, [Consult. 29 mar. 2016].

International Institute for Strategic Studies, 2016a. *Armed Conflict Database.* [Em linha] Disponível em: https://acd.iiss.org/, [Consult. 29 mar. 2016].

International Institute for Strategic Studies, 2016b. *Military Balance.* [Em linha] Disponível em: https://www.iiss.org/-/media//images/publications/the%20military% 20balance/milbal2016/mb%202016%20top%2015%20defence%20budgets%202015.jpg?la=en, [Consult. 29 mar. 2016].

International Relations, 2015. *Power (International Relations)*. [Em linha] InternationalRelations.org. Disponível em: http://internationalrelations.org/history-of-international-relations/power-international-relations/, [Consult. 28 dez. 2015].

Joint Forces Staff College, 2000a. Appendix E: The Military in Operations Other than War (MOOTW). *In The Joint Staff Officer's Guide 2000*. JFSC, PUB 1.

Joint Forces Staff College, 2000b. Appendix G: Glossary of Terms and Definitions. *In The Joint Staff Officer's Guide 2000*. JFSC, PUB 1.

Kuang, H., 2012. Smart Power and the Management of US-Led Alliances and Coalitions In An Age Of Hybrid Wars. In: *Smart Power: Transforming Militaries for 21st Century Missions*. Goh KengSwee Command and Staff College Seminar 2012. Singapore: S. Rajaratnam School of International Studies, 20.

Lemos, C. e Eugénio, A., 2011. Uma reflexão sobre o novo conceito estratégico da NATO. [Em linha]. Boletim Ensino do CISDI | Investigação, N.º 11, Novembro 2011. Disponível em: http://www.iesm.pt/cisdi/boletim/Artigos/Uma%20reflexao%20sobre %20º%20Novo %20Conceito%20Estrategico%20da%20NATO.pdf, [Consult. 4 abr. 2016].

Lim, E., 2012. Defence Diplomacy in Smart Power. In An Age Of Hybrid Wars. In: *Smart Power: Transforming Militaries for 21st Century Missions*. Goh KengSwee Command and Staff College Seminar 2012. Singapore: S. Rajaratnam School of International Studies.15.

Lim, E., 2012. Defence Diplomacy in Smart Power. In: *Smart Power: Transforming Militaries for 21st Century Missions*. Goh KengSwee Command and Staff College Seminar 2012. Singapore: S. Rajaratnam School of International Studies.

Mattern, J., 2009. *The Concept of Power and the (Un) Discipline of International Relations*. [Em Linha]. Oxford Handbooks Online, pages 691-698. Disponível em: https://www.academia.edu/1141872/The_Concept_of_Power_and_The_Un_discipline_of_International_Relations, [Consult. 28 dez. 2015].

Moreira, A., 1996. *A teoria das Relações Internacionais*. Coimbra: Almedina.

North Atlantic Treaty Organization, 2010. *Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization*. Active Engagement, Modern Defence.

North Atlantic Treaty Organization, 2015. *NATO Glossary of Terms And Definitions (AAP-06)*. North Atlantic Treaty Organization: NATO Standardization Office.

Novais, V., 2014. *Com as contas canceladas, terroristas escolhem uma rede social mais livre*. [Em linha] Disponível em: http://observador.pt/2014/08/23/com-contas-canceladas-terroristas-escolhem-uma-rede-social-mais-livre/, [Consult. 31 mar. 2016].

Nye, J., 2002a. *Compreender os conflitos internacionais: introdução à teoria e à história*. Lisboa: Gradiva.

Nye, J., 2002b. *Why military power is no longer enough*. [Em linha] Disponível em: http://www.theguardian.com/world/2002/mar/31/1, [Consult. 28 mar. 2016].

Nye, J., 2004. *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: PublicAffairs.

Nye, J., 2009. *Get Smart*. [Em linha] Disponível em: https://www.foreignaffairs.com/articles/2009-07-01/get-smart, [Consult. 31 mar. 2016].

Nye, J., 2010. *Is Military Power Becoming Obsolete*? [Em linha] Belfer Center for Science and International Affairs. Disponível em: http://belfercenter.ksg.harvard.edu/publication/19858/is_military_power_becoming_obsolete.html, [Consult. 29 mar. 2016].

Nye, J., 2011a. Power and foreign policy. In *Journal of Political Power*. Vol. 4, N.º 1, 9-24.

Nye, J. 2011b. *Three Dimensions of Power*. Carnegie Council for Ethics in International Affairs. [Video online]. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=aaPFuXxFY78, [Consult. 29 dez. 2015].

Nye, J. 2011c. *The Future of Power*. American Academy of Arts & Sciences. [Video online]. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=W4FSzOMI-ds, [Consult. 27dez. 2015].

Pallaver, M., 2011. *Power and Its Forms: Hard, Soft, Smart*. Dissertation for the degree of Master of Philosophy in International Relations. Department of International Relation: The London School of Economics and Political Science.

Pereira, J. 2016. Terrorismo Transnacional. In: *Ameaças e Riscos Transnacionais no Novo Mundo Global*. Porto: Fronteira do Caos Editores, Lda, 51-69.

Pires, N., 2012. Terrorismo: uma tecnologia "off the shelf". In: *Revista Dragões entre Douro e Minho*. Vol XII,nº 33, 46-49.

Quirk, T., 2010 *Soft Power, Hard Power, and Our Image Abroad*. [Em linha] Disponível em: https://www.lagrange.edu/resources/pdf/citations/2010/22Quirk_ PoliticalScience .pdf, [Consult.29 mar. 2016].

Smith, R., 2008. A Utilidade da Força: A Arte da Guerra no Mundo Moderno. Lisboa: Edições 70.

Szumowski, A., et al., 2013. The Idea of Smart Power in the Concept of NATO security. In: *NATO Towards the Challenges of Contemporary World*, 2013. NATO Diplomacy Division. 227-236.

Tzu, S., 2006. *A Arte da Guerra*. Porto Alegre: L&MP Editores.

Artigo recebido em novembro 2016 e aceite para publicação em novembro 2016

FANTASMA DA "GUERRA FRIA" ASSOMBRA DE NOVO A EUROPA

'COLD WAR' GHOST HAUNTS EUROPE AGAIN

Carlos Santos Pereira
Mestre em História Contemporânea
Universidade Nova de Lisboa
Investigador Associado do CIDIUM
Lisboa, Portugal
carlossantospereira.50@gmail.com

Resumo

As ilusões nascidas da queda do Muro de Berlim, e as promessas de uma acentuada aproximação entre a Rússia e o Ocidente na era Ieltsin cederam lugar, duas décadas e meia depois, a um clima crescente de hostilidade e confronto.

Desde o fim da guerra fria as relações entre a Rússia e o Ocidente registam altos e baixos Os contenciosos com o Ocidente vão agravar-se sob a liderança de Vladimir Putin mas os problemas vêm já desde o período Ieltsin com o alargamento da NATO ou a crise do Kosovo. Este ensaio propõe-se analisar esta evolução e demonstrar que a situação actual resulta de objectivos estratégicos irreconciliáveis, de erros de cálculo mas sobretudo de opções deliberadas feitas tanto em Moscovo como em Washington e nas capitais da NATO.

A tensão entre a Rússia e o Ocidente atingiu níveis sem precedentes e criou uma das situações mais perigosas na Europa desde o fim da Guerra fria. A exibição força entre a Rússia e a NATO e a crescente tensão em cenários críticos como a Ucrânia, a Síria ou o Báltico alimenta receios de que um incidente ou erro de cálculo possa provocar um choque militar de proporções incalculáveis.

Palavras-chave: Guerra fria, Nacionalismo, Identidade Russa, Dierjavnost, Áreas de Influência, Ameaça Militar.

Como citar este artigo: Pereira, C., 2016. Fantasma da "Guerra Fria" Assombra de Novo a Europa. *Revista de Ciências Militares,* novembro de 2016, IV (2), pp. 85-106.
Disponível em: http://www.iesm.pt/cisdi/index.php/publicacoes/revista-de-ciencias-militares/edicoes.

Abstract

The illusions born with the fall of the Berlin Wall, the honeymoon and the promises of a close cooperation between Russia and the West during the Yeltsin era gave place, two and a half decades later, to an atmosphere of growing hostility and confrontation.

Since the end of the Cold War the relationship between Russia and the West evolved between ups and downs. The contention grew under the leadership of Vladimir Putin, but the problems come from the same Yeltsin years with NATO eastward expansion or the Kosovo crisis. This paper intends no analyse this process to demonstrate that the present situation is the product of the clash of strategic objectives, political miscalculations and deliberate choices made both in Moscow and NATO capitals, as this paper intends to argue.

Tension between Russia and the West attained unprecedented levels since and created one of the most dangerous situations in and around Europe since the end of the Cold War. The flexing of military muscles between Russia and NATO and the growing tension in flashpoints like Ukraine, the Baltics or Siria raises concerns that an incident or miscalculation could spark a military clash of unpredictable proportions.

Keywords: *Cold War, Nationalism, Russian Identity, Dierjavnost, Influence Areas, Military Threats.*

Navios russos e da NATO vigiam-se numa atitude hostil no Atlântico e no Árctico. Washington acusa um caça russo de interceptar de forma "agressiva" um avião de reconhecimento americano sobre o Báltico. Caças russos sobrevoam repetidamente um *destroyer* americano que navegava nas proximidades do enclave russo de Kalininegrado.

A tensão entre a Rússia e o Ocidente atingiu nos últimos meses níveis sem precedentes desde o colapso do antigo bloco soviético. A NATO e a Rússia acumulam um impressionante aparato bélico nas frentes do leste europeu numa escalada de ameaças e contra-ameaças. Aviões russos simularam um ataque à capital sueca. A NATO realiza manobras simulando um assalto russo à Polónia.

As ilusões nascidas da queda do Muro de Berlim e as esperanças de uma aproximação entre a Rússia e o Ocidente no início dos anos 1990 cederam lugar a um clima de hostilidade e de tensão. A "guerra fria" regressa ao discurso dos políticos e ao imaginário dos *media* e a hipótese de um confronto militar na Ucrânia, da Síria ou no Báltico aflora de novo nos cenários dos analistas.

Ao longo do último quarto de século as relações entre a Rússia e o Ocidente registam altos e baixos, das promessas de cooperação da era Ieltsin (1991-1999) ao acumular de tensões em meados da década seguinte, do *reset* do final dos anos 2000 à escalada de tensão a que assistimos hoje.

As razões da degradação das relações entre a Rússia e o Ocidente têm gerado aceso debate entre académicos, analistas e responsáveis políticos e militares. Muitos tendem a concentrar-se na personalidade política de Vladimir Putin e na orientação que o número um do Kremlin imprimiu à política externa e de segurança da Rússia. Em rigor, a questão é mais complexa e extravasa largamente a actual liderança do Kremlin. A situação actual resulta do choque de objectivos estratégicos em confronto, de erros de cálculo mas sobretudo de opções políticas deliberadas feitas tanto em Moscovo como em Washington e nas capitais da NATO.

As raízes do progressivo divórcio entre Moscovo e o Ocidente remontam em última análise à segunda metade dos anos 1980, ao período em que Mikhail Gorbatchov negociou com Ronald Reagan e Helmut Kohl o desmantelamento das antigas estruturas do Pacto de Varsóvia e a reunificação alemã.[1] Os contenciosos multiplicam-se na década seguinte, em plena era Ieltsin, em torno do conflito dos Balcãs, do alargamento da NATO a Leste, da crescente influência americana nas antigas repúblicas soviéticas.

A "lua de mel" vivida nas relações russo-americanas na era da *perestroika* e sobretudo nos primeiros anos da era Ielstin (1991-1999) há muito se esgotara quando Putin assume o poder, no início de 2000. No seu programa de "reconstrução da Rússia" o novo líder do Kremlin fazia da cooperação com o Ocidente em matéria política, económica e na área da segurança uma aposta estratégica.

O presente ensaio propõe-se analisar esta este processo, apostando fundamentalmente em três ângulos de observação. Primeiro, a análise das situações críticas que pontuaram esta evolução – dos alargamentos da NATO às "revoluções coloridas" de 2004-2006, dos desacordos quanto às defesas antimísseis à guerra russo-georgiana de 2008, da anexação da Crimeia pela Rússia às incógnitas da crise síria - tendo em conta tanto as posições do Ocidente como as perspectivas das elite políticas e da opinião pública russa.

Cálculos externos e razões de ordem doméstica russa jogam em estreita interacção na resposta do Kremlin a essas situações(Snetkov, 2015, p. 3). Procurar-se-á assim acompanhar a evolução do regime de Vladimir Putin, das suas concepções da segurança do país e do regime e dos factores que a ameaçam.

A documentação estratégica e militar produzida pelo Kremlin ao longo do último quarto de século - doutrinas militares, conceitos de segurança nacional e conceitos de política externa — proporciona enfim uma análise mais aturada da visão russa do Mundo e da evolução dos cálculos estratégicos do Kremlin.[2]

Este ensaio procurará assim avaliar os desafios que a tensão nas relações com Moscovo coloca ao futuro do espaço euro-atlântico e antecipar cenários de risco que, nas perspectivas mais alarmistas, configuram mesmo a ameaça de um confronto militar directo.

---

[1] Gorbatchov queixar-se-ia mais tarde de ter sido traído ao confiar nas garantias formais recebidas de Washington de que a NATO não se expandiria para os países que faziam até então parte do Pacto de Varsóvia.

[2] Conceito de Política Externa de 2000, 2008 e 2013, Estratégia de Segurança Nacional de 2000 e 2009 e nas doutrinas militares de 2000, 20010, 2014.

A herança de Ieltsin

Boris Ieltsin abandona o poder, ao cabo de uma longa agonia física e política, em vésperas do Ano Novo de 2000. Deixa ao seu delfim e sucessor, Vladimir Putin, uma herança pesada.[3] Um Estado paralisado, um tecido social e político minado pela corrupção e pelo nepotismo, uma economia em derrocada, forças armadas à deriva.

A nova liderança do Kremlin faz um rápido diagnóstico da situação. Jurisdições regionais e potentados económicos escapam à alçada das instituições e das leis federais. A economia russa está à beira do colapso. O desafio secessionista no Cáucaso ameaça a própria integridade da Federação Russa.[4]

A "terapia de choque" do início dos anos 1990, as "reformas" administradas pela equipa de ultraliberais de Ieltsin com o apoio das instituições ocidentais – FMI e do Banco Mundial – mergulharam a economia russa no caos e atingem duramente a população. A inflação dispara, os salários são congelados, o desemprego aumenta.

Um programa de privatizações forçadas desbarata a preços de saldo em meados dos anos 1990 a indústria e recursos fundamentais do país, e enriquece um poderoso grupo de *businessmen* – os "oligarcas". Os efeitos do *crash* global de Agosto de 1998 agravaram ainda a situação. A Rússia entra em incumprimento face ao FMI.

A primeira década pós-União Soviética deixa uma enorme decepção e um sentimento de profunda humilhação entre a população. Os russos referem-se à experiência da *diemokratsia* (democracia) como *diermokratsia* (*diermó* é o calão russo para "fezes").

A Rússia vive ao mesmo tempo uma profunda crise existencial, à procura de uma nova identidade (Hosking, 2001). Com o colapso da URSS, o país via escapar-se-lhe boa parte das conquistas que, de Ivan *O Terrível* a Alexandre II, levaram as fronteiras russas à Sibéria, ao Báltico e ao Pacífico.

A expansão da NATO a Leste vem coroar os recuos contínuos que a potência russa sofrera nos últimos anos e constitui um choque para Moscovo. No espaço da ex-URSS os esforços da Rússia para recriar uma integração regional no quadro da CEI marcam passo face às resistências de várias repúblicas.

No início dos anos 1990 encarava-se com entusiasmo a cooperação com o Ocidente e alimentava-se a expectativa de uma rápida integração nas instituições ocidentais. Boris Ieltsin opta sistematicamente por um alinhamento com a NATO e as posições ocidentais no Golfo, em 1991, ou nos Balcãs. A Rússia tentou mesmo acomodar-se à expansão da NATO a Leste, aderindo ao *Partnership for Peace* e ao Conselho NATO-Rússia na expectativa, em breve gorada, de garantir que a voz da Rússia seria ouvida nas grandes decisões da Aliança. Os diferendos não tardam assim a acumular-se.

---

[3] Putin assume a chefia do Governo em Agosto de 1999, torna-se presidente interino na sequência da abdicação de Ieltsin, a 31 de Dezembro de 1999 e assume definitivamente o cargo como presidente eleito a 7 de Maio de 2000.

[4] Ver o texto de Vladimir Putin *"Russia at the turn of the millennium"*, de 29 de Dezembro de 1999, disponível em www.pravitelstvo.gov.ru.

A questão do lugar da Rússia no Mundo e as opções estratégicas do país alimentam um debate apaixonado em Moscovo. Ievgueni Primakov, que assume a pasta dos Estrangeiros em Março de 1996, ilustra a "opção eurasiática" da diplomacia russa. Dá-se uma notória aproximação entre Moscovo e Pequim.

Na capital russa instala-se cada vez mais o sentimento de que afinal a badalada "parceria estratégica"com o Ocidente tem um sentido único – a submissão completa aos pontos de vista americanos. Os russos sentem que o Ocidente não correspondeu aos gestos de Moscovo e que as enormes cedências nos últimos anos – reunificação alemã, retirada do Leste - tinham afinal sido em vão.[5] No final da década as expectativas em relação ao Ocidente dão lugar à desconfiança e a um sentimento de orgulho ferido.

O velho "complexo de cerco" assedia de novo a Moscóvia. Muitos vêem a "mão" da América nos embaraços da Rússia na CEI. Washington aposta em desafiar directamente a Rússia em áreas que Moscovo reivindica como área"dos seus interesses directos" como o Cáucaso ou a Ásia Central.

O ataque da NATO à Jugoslávia (Sérvia e Montenegro) na Primavera de 1999 vai marcar profundamente a forma como a Rússia olha o Ocidente. O bombardeamento da Sérvia constitui uma "humilhação" e uma "bofetada" para a Rússia – escreveu Aleksei Arbatov, uma das vozes mais respeitadas em matéria de Defesa e política externa da Rússia.[6]

Vários tratados de desarmamento antes assinados ou em vias disso foram congelados ou viram a sua ratificação suspensa. As ilusões de uma verdadeira parceria entre a Rússia e a NATO em matéria de segurança foram rapidamente enterradas.

"Hoje a Jugoslávia, amanhã a Rússia..." – eis um sentimento comum entre os russos perante os bombardeamentos da NATO sobre Belgrado. Sob o efeito de choque do ataque da NATO contra a Sérvia o Kremlin aumenta o orçamento da defesa e enceta uma profunda revisão dos conceitos de segurança e da doutrina militar.

A "reconstrução da Rússia"

O problema está antes de mais dentro da própria Rússia. "A reconstrução de uma Rússia poderosa não virá de fora porque ninguém o fará por nós" – conclui o novo líder do Kremlin. A Rússia tem que "encontrar seu próprio caminho para a renovação" e contando com as suas próprias forças.[7]

O programa de Vladimir Putin aposta ao mesmo tempo na economia de mercado com um reforço da autoridade do Kremlin de forma a devolver ao Estado o controlo da vida social e económica do país.[8] O choque da tomada de reféns de Beslan por um comando

[5] Jacques Sapir: "Russie, la responsabilité occidentale", *Le Monde*, 2 de Setembro 1999.

[6] Alexei G. Arbatov,"The Kosovo Crisis: The End of the Post Cold War Era", *Occasional Paper*, the Atlantic Council of the United States, Washington, DC, Março 2000.

[7] "Russia at the turn of the millennium", *op. cit.*

[8] *Idem.*

tchetcheno, em Setembro de 2004, marca um ponto de viragem. Uma série de reformas limita a autonomia política das regiões e impõe aos governadores a autoridade do Kremlin e as normas orçamentais e fiscais federais.

Uma nova lei dos partidos (2001, emendada em 2004) e nova lei eleitoral (2005) procuraram arrumar o quadro político. A Rússia Unida, partido criado em 2001 para apoiar Vladimir Putin, afirma rapidamente uma virtual hegemonia.[9]

Os barões do *business* e dos novos *media* independentes - Vladimir Gusinski, o fundador da *Media Most* e dono da cadeia de televisão independente de NTV, Boris Berezovski, entre outros – estão na mira do Kremlin. Mikhail Khodorkovski, o patrão da *Yukos* (a maior companhia russa de petróleo na altura) é detido em 2003 por "corrupção" e "desvio de fundos".

Os resultados começaram a surgir. Beneficiando de uma situação excepcionalmente favorável no mercado dos hidrocarbonetos, Putin recompõe os cofres do Estado, restabelece o crescimento que atinge 6,5 por cento ao ano nos anos seguintes, melhoria substancial do nível de vida, salda a dívida externa russa.

Conta com um vasto apoio em vários sectores da sociedade russa. A Rússia Unida domina as legislativas de 2003, conquistando 37, 57 por cento dos votos (223 de 450 lugares na duma estatal), enquanto os partidos liberais como o *Iabloko* ou o pr+óprio Partido Comunista sofreram importantes recuos. As presidenciais de Março de 2004 dão-lhe um triunfo em toda a linha (71 por cento dos votos) premiando uma imagem de "duro", capaz de pôr ordem na casa e de mão tesa no combate ao terrorismo.

O programa de Putin aposta numa aproximação económica e política à América e à Europa – política olhada de resto com algum cepticismo face ao desencanto em relação ao Ocidente entre as elites e a população russa. Em matéria de segurança Putin apela a uma estreita cooperação, em particular na luta contra o terrorismo, identificado pelo Krelmin como uma das mais sérias ameaças à segurança do país. (Smith 2005, Baranovski 2000).

Depois do 11 de Setembro de 2001, Putin é dos primeiros a manifestar a sua solidariedade com a América. Moscovo ofereceu um apoio pronto à campanha lançada pela Administração Bush no Afeganistão e mesmo assistência prática na instalação do dispositivo americano na Ásia Central.[10] Esta aposta no Ocidente é porém condicionada à perspectiva de um pleno reconhecimento da Rússia como "parceiro entre iguais" no concerto internacional (Snetkov, 2015, p. 70).

O caso Khodorkovski marca um ponto de viragem. O desmantelamento da *Yukos* e o julgamento do magnata são vistos em Washington como um atentado contra as reformas de tipo ocidental na Rússia e um sistema judicial independente. A imprensa ocidental aponta o dedo às medidas de intimidação contra quantos desafiam a linha do Kremlin e contra a

[9] Clémentine Fauconnier, "Après la vague de protestation de l' hiver 2012: La scène politique russe a-t-elle changé ? ", *Diplomatie*, 66, Janvier-Février 2014.

[10] Apoio que não é de resto alheio às próprias preocupações de segurança russa- Face à ameaça do islamismo militante no Cáucaso do Norte, e em particular na Tchetchénia Moscovo olhou sempre com inquietação o domínio dos talibã e da al Quaeda no Afeganistão, bem como o próprio recrudescer do tráfico de estupefacientes em direcção à Rússia.

livre expressão dos *media*. O vice-presidente Americano Dick Cheney fala de uma "deriva autoritária" na Rússia.

Três meses depois da ocupação do Kosovo pela NATO, a Rússia lança um ofensiva em larga escala na Tchetchénia, ignorando as críticas do Ocidente e contando desde vez, e ao contrário do que acontecera cinco anos antes, com um forte apoio entre a população.[11]

Os planos americanos de um sistema de defesa antimísseis – o *National Missile Defense* (NMD) anunciado pela Administração Bush em Setembro de 2002 e novos planos de alargamento da NATO – em 2004 as três repúblicas do Báltico integrarão as fileiras da Aliança – agravam ainda os contenciosos entre Washington e Moscovo.

As novas versões da "doutrina militar" e do "conceito de segurança nacional" aprovadas na sequência do ataque da NATO à Sérvia, recupera o dissuasor nuclear como elemento fulcral da segurança do país, admitem o recurso ao armamento nuclear em caso de ameaça séria ao país e advoga o emprego regular das forças militares russas em conflitos locais mesmo a nível doméstico.[12]

O Conceito de Política Externa de 2000 aponta as mudanças no sistema internacional e olha o "reforço da posição dos EUA no Mundo como o principal e único centro de poder" como uma "ameaça à segurança da Rússia".[13]

Moscovo aposta ao mesmo tempo numa política externa multifacetada e continua a tentar explorar alternativas à "hegemonia" americana - Organização de Cooperação de Xangai criação do fórum BRIC - e assume um papel cada vez mais activo em grandes fóruns internacionais como o G20. A diplomacia russa mobiliza assim "diferentes identidades para espaços e actores diferentes – europeia na Europa, 'parceiro estratégico' transcontinental na relação com os EUA, eurasiático na Ásia, cautelosamente integracionista na CEI" (Snetkov, 2015, p.194).[14]

No espaço da ex-URSS Moscovo adopta uma linha pragmática, evitando empenhamentos "neo-imperiais" onerosos, e apostada fundamentalmente em prevenir desenvolvimentos que possam pôr em causa os interesses de segurança da Rússia.

A liderança russa rejeita cada vez mais o que vê como a imposição dos "valores ocidentais" e a noção de "normas universais" inspiradas pelo Ocidente, e acusa Washington e seus aliados de "dois pesos e duas medidas" na gestão da questões internacionais, sublinhando ao mesmo tempo a importância dos valores, cultura e interesses da própria Rússia.[15] A Rússia começa mesmo a questionar se os seus valores são compatíveis com os do Ocidente.

---

[11] O ataque russo, lançado em Setembro de 1999, retoma Grozny e recupera no fundamental o controlo do território tchetcheno em Abril de 2002, iniciando-se então um processo de "normalização" da Tchetchénia.

[12] Voiennaia Doktrina Rossiiskoi Federatsii. Utverjdena Ukazom Prezidenta RF ot 21 aprelia 2000 g. No. 706, de 21 de Abril de 2000, disponível em www.scrf.gov.ru.

[13] Kontseptsiia vnieshniei politiki Rossiiskoi Federatsii", *Diplomatitcheskii Viestnik*, 2000:8, citado em Snetkov, 2015, p. 104.

[14] Ver, para uma análise das diversas identidades na política externa russa, de Duncan, P. J. S., "Contemporary Russian Identity between East and West", *The Historical Journal*, 48, 1, pp. 277-294.

[15] Dmitri Trenin "Russia Redefines Itself and Its Relations with the West", *The Washington Quarterly*, 30:2 pp. 95–105, Spring 2007, disponível em faculty.maxwell.syr.edu/.../Trenin_RussiaRedefines.pdf .

Moscovo vai assim mobilizar os trunfos que lhe restam para a afirmação da Rússia no plano externo – os recursos energéticos, o dissuasor nuclear, as capacidades da indústria militar e as próprias minorias russas nos novos estados independentes que a rodeiam, em particular no caso das repúblicas do Báltico.

Aos olhos do Kremlin a decisão americana de invadir o Iraque em 2003 sem uma resolução do Conselho de Segurança assinala a prontidão do Ocidente de utilizar unilateralmente a força ignorando a lei internacional e os princípios da soberania e é apresentado em Moscovo como um perigoso precedente que coloca uma ameaça à ordem e à segurança internacional.[16]

Em Moscovo reemergem mesmo interrogações quanto à identidade civilizacional e à orientação geopolítica do país, reeditando o velho debate entre eslavófilos e ocidentalistas que tanto marcou o sec. XIX russo.

As "revoluções coloridas"

A partir de 2004 uma série de convulsões vai alterar substancialmente o quadro político nas imediações da Rússia. As chamadas "revoluções coloridas"- as revoluções "rosa" (Geórgia, 2003), "laranja" (Ucrânia, 2004) ou "das túlipas" (Quirguistão , 2005) que entre 2003 e 2004 instalaram no poder lideres pró-ocidentais em Tbilissi, Kiev e Bichkek.

As "revoluções coloridas", e em particular o caso da Ucrânia, aumentaram o alarme em Moscovo quanto às acções do Ocidente no espaço pós-soviético - naquilo que do Kremlin reclamava como "zona de interesses privilegiados".[17]

Em Moscovo multiplicam-se alertas para a ameaça de "forças externas" (ou seja, o Ocidente) tentarem minar a própria Rússia a partir de dentro. O discurso oficial do Kremlin passa a apontar o Ocidente como uma "ameaça".[18]

Os efeitos no plano interno são imediatos. Oligarcas, *media* independentes, partidos políticos liberais e ONG russas e estrangeiras que trabalham em áreas politicamente sensíveis e fundações estrangeiras, sobretudo americanas, como a *National Endowment of Democracy*, apontadas como o principal vector de influência ocidental em Moscovo são denunciados como actores que procuravam minar a estabilidade e prosperidade da Rússia . A segurança do país e do regime passam a confundir-se.

A tendência para um controlo reforçado da vida política, económica e social da Rússia acentua-se (Sakwa, 2008). Tal como durante o tsarismo ou no regime soviético, a cidadania política e as liberdades individuais submetem-se-se uma vez mais aos interesses soberanos do Estado. O regime de Vladimir Putin assume traços de *"sovereign democracy"*, um conceito

---

[16] Bessmertnykh, A. (2003) "The Iraq War and Its Implications", *International Affairs*, 4, 49, pp. 24-36, citado em Snetkov, 2015, p. 71.

[17] Lavrov, S. (2005) "Democracy, International Governance and the Future World Order", *Global Affairs*, 1, January-March, disponível em http://eng.globalaffairs.ru/number/n 4422. Meses depois, a 24 de Dezembro, o próprio Putin definiria a antiga URSS como "área de influência" da Rússia.

[18] Ver,de Dmitri Trenin, "Russia Leaves the West", *Foreign Affairs*, Volume 85, Number 4. July/August 2006, disponível em https://www.foreignaffairs.com/articles/.../2006.../russia-leaves-west.

que defende um modelo político ancorado nas tradições históricas da Rússia elaborado por Vladislav Surkov, ideólogo-chave do regime Putin.[19]

O conflito entre a Rússia e a Geórgia, no Verão de 2008, já em plena presidência de Dmitri Medvedev, leva ao clímax dá uma nova dimensão a crise das "revoluções coloridas".

Na madrugada de 8 de Agosto de 2008 o exército georgiano lança um assalto a Tskhinvali e em poucas horas assume o controlo do território da Ossétia do Sul, palco desde 1991 de um conflito separatista com as autoridades de Tbilissi monitorado por uma força de paz russo-osseto-georgiana. A reacção russa é pronta. As unidades de cabeça do 58º exército atravessam a linha que separa as duas Ossétias (a Ossétia do Norte faz parte da Federação Russa), penetram profundamente no território georgiano e assumem o controlo de vários objectivos estratégicos na Geórgia.

Trata-se da primeira grande acção militar russa fora da Federação desde a URSS. Face à aposta americana na Geórgia e ao apoio directo de Washington à modernização do exército georgiano empreendida pelo regime de Mikheil Saakashvili (instalado pela "revolução rosa"), a dureza da resposta russa assume desde logo acentos de um braço de ferro entre Washington e Moscovo.[20]

A reacção de Washington não se faz esperar. A Rússia é excluída de uma reunião de urgência do G8 sobre a crise na Geórgia. A NATO congela as relações com a Rússia. Kiev ameaça bloquear o regresso dos vasos de guerra da frota russa do Mar Negro ao porto de Sebastopol. Em Novembro de 2008 as autoridades russas ameaçaram colocar o sistema de mísseis *Iskander* no enclave de Kalininegrado em retaliação pela decisão americana de instalar defesas antimísseis na Europa de Leste.[21]

A intervenção militar russa atinge entretanto outro grande desígnio: travar a integração da Geórgia na NATO. A candidatura georgiana (tal como a da Ucrânia), fortemente apoiada por Washington, dividiu os aliados europeus na cimeira euro-atlântica de Bucareste, em Abril de 2008. E as reticências de franceses e alemães, que preferem claramente evitar confrontar a Rússia, vêm-se reforçadas pela aventura militar lançada por Saakashvili na Ossétia do Sul.

A "Doutrina Militar" russa de 2010 reflecte nas suas prioridades as mudanças que se registam no quadro internacional e as novas expressões de conflitualidade.[22] A lista de "riscos" e de "ameaças" à Federação Russa - e a própria acção russa na Geórgia - traduz uma vez mais um dos traços permanentes inerentes à cultura estratégica russa - o receio extremo da instabilidade nas suas fronteiras nacionais, ou naquilo que considera as suas fronteiras de segurança".

---

[19] Fauconnier, *op. cit.*

[20] O contencioso entre Moscovo e Tbilissi prende-se, entre outras razões, com as acusações de que o regime de Saakashvili estaria a dar apoio directo e a oferecer um santuário à guerrilha independentista tchetchena.

[21] No início de 2007, a Casa Branca anunciou um acordo para a instalação de defesas antimísseis na República Checa e na Polónia – iniciativa denunciada em Moscovo como uma manobra de cerco à Rússia, com o pretexto da ameaça iraniana.

[22] Segundo o texto da "Military Doctrine of the Russian Federation", aprovado pela presidência russa a 5 de Fevereiro de 2010 traduzido para inglês pela Carnegie Foundation, disponível em http://carnegieendowment.org/files/2010russia_military_doctrine.pdf.

O regresso de Putin

A crise económica de 2008-2009 - flutuações nos mercados financeiros, a queda dos preços do petróleo, a redução do consumo na Europa, recessão global - atingem profundamente a economia russa, ameaçando comprometer os avanços conseguidos no período de crescimento dos anos anteriores. Ao mesmo tempo as reformas destinadas a modernizar a economia, corrigir a ultra-dependência do petróleo e do gás, captar investimento estrangeiro e combater a corrupção anunciadas por Medvedev em 2008 praticamente não passam do papel.

O aumento dos preços alimentares geraram um clima de descontentamento no país. A situação coloca em risco essa espécie de contrato implícito entre o regime de Putin e a população – os russos aceitam restrições políticas e sociais em troca de uma melhoria do seu nível de vida (Snetkov, 2015, p. 103).[23]

Os sinais de descontentamento multiplicam-se nos meses seguintes. Uma vaga de protestos em que se misturavam grupos com diversos credos políticos, liberais, nacionalistas e comunistas, grupos locais, partidos, e em que a *Net* assume pela primeira vez um papel crucial, contestam os resultados das legislativas de 4 de Dezembro de 2011, em que a Rússia Unida conquistou 52,88 % dos assentos na Duma e exigem uma repetição das eleições.

É a primeira vaga de contestação directa ao regime desde que Putin assumiu o poder. A escalada dos protestos não amadurece ainda assim qualquer alternativa credível. Vladimir Putin é reeleito em Março do ano seguinte com 63, 60 por cento dos votos.

A crise que marca o ciclo eleitoral de 2011-2012 gera uma nova troca de acusações entre Moscovo e as capitais do Ocidente. Hillary Clinton é particularmente dura nas críticas a Moscovo, Putin responde acusando a então secretária de Estado de fomentar a vaga de protestos contra o regime.

As relações com o Ocidente acusam ainda assim alguns progressos a partir da Primavera de 2009. Com a chegada à Casa Branca da nova Administração de Barack Obama dá-se a um notório desanuviamento nas relações entre a Rússia e os Estados Unidos. A 5 de Março de 2009, num encontro de ministros do Estrangeiros da NATO em Bruxelas Hillary Clinton disse que era tempo de um *"fresh start"* com a Rússia. O acordo START III é finalmente assinado em Praga a 8 de Abril de 2010, registam-se progressos nos esforços da Rússia para aderir à OMC.[24]

Mas os factores de tensão continuam presentes. As negociações sobre o dispositivo antimísseis americano na Europa de Leste marcam passo. Hilary Clinton faz questão de repetir que Washington continuaria a financiar organizações não governamentais na região e

[23] Ver McFaul, M. e Stoner-Weiss, K. (2008) "Myth of the Authoritarian Model – How Putin's Crackdown Holds Russia Back", *Foreign Affairs*, 87, 1, pp. 68-84.

[24] O Kremlin promove mesmo a cooperação da Organização do Tratado de Segurança (Rússia, Bielorrússia, Cazaquistão, Arménia Quirguistão e Tadjiquistão) com NATO, e do "Espaço Económico Único" (ou "União Eurasiática", união alfandegária criada em 2012 entre a Rússia, Belarus, Kazaquistão e, mais tarde, a Arménia e o Quirguistão) com a União Europeia, no quadro de um esforço visando obter do Ocidente o reconhecimento do seu papel no espaço da antiga-URSS (Snetkov, 2015, p. 159).

prometeu dois milhões de dólares para um fundo destinado a apoiar as ONG que o Kremlin denuncia como instrumento das manobras políticas americanas na área.

O terceiro mandato de Putin vai ser assim marcado pelo início de um período de maior incerteza política e económica. No discurso do Kremlin acentuam-se agora notas de um patriotismo cada vez mais centrado na promoção dos "valores tradicionais russos".

Os sinais de endurecimento acentuam-se em Moscovo: repressão das manifestações anti-regime que prosseguem já depois da toma de posse de Putin, em Maio de 2012, perseguição a líderes da oposição, nova regulamentação da Net que pressiona *sites* da oposição sob pretexto de prevenir a pornografia infantil na *Net,* a condenação a prisão efectiva para as cantoras do grupo rock *Pussy Riot,* e a lei contra os "agentes estrangeiros" que visa as ONG que recebem financiamentos do estrangeiro (2012).

No plano externo a "Primavera Árabe" e aquilo em que Moscovo vê "ingerências" do Ocidente, a intervenção da NATO na crise líbia de 2010- 2012, a questão do reconhecimento internacional do Kosovo ou o programa nuclear iraniano geraram novos factores de tensão entre Moscovo e o Ocidente.

A crise ucraniana de 2014-2015

A crise ucraniana de 2014 eclode na sequência do clima de instabilidade que marca a cena política em Kiev desde revolução laranja de 2004. A origem da crise prende-se exactamente com a competição entre a Rússia e a Europa em torno dos projectos de integração para o espaço da defunta URSS. A "Parceria Oriental", uma iniciativa que propõe acordos de associação a seis antigas repúblicas soviéticas (mas excluindo a Rússia) adoptada pela UE em Maio de 2009, meses depois do conflito da Geórgia e da opção de Kiev de pela neutralidade.[25] ; e a "União Eurasiática", uma iniciativa de Moscovo destinada a reunir num espaço económico comum várias repúblicas da ex-URSS.[26]

A decisão de suspender a assinatura de um acordo com a UE em Novembro de 2014 desencadeia uma sublevação em Kiev – o *EuroMaidan* -que levará quatro meses depois à queda do regime pró-russo de Viktor Ianukovitch.

A reacção é imediata. No final de Fevereiro forças russas ocupam a Crimeia num movimento relâmpago e dias depois Moscovo decreta a anexação da península, um objectivo estratégico crucial para a Rússia. As regiões de maioria russa do Leste da Ucrânia - Donetsk, Luhansk and Kharkiv – rejeitam a autoridade de Kiev e iniciam uma sublevação armada com o apoio discreto de Moscovo.

A tensão entre Moscovo e Washington sobe ao rubro. O Ocidente denuncia a anexação da Crimeia como uma violação intolerável. Moscovo aponta o dedo ao papel de deputados europeus e de Victoria Nuland, sub-secretária de Estado para os Assuntos Europeus, na

[25] *The Guardian*, 12 de Dezembro de 2013.

[26] Trata-se da união alfandegária entre a Rússia, Belarus e o Cazaquistão criada em 2009 e transformada quatro anos depois em espaço económico único a que se juntaram a Arménia e o Quirguistão.

EuroMaidan e acusa o Ocidente de orquestrar o "golpe de Kiev" e de pretender "semear a instabilidade" na vizinhança da Rússia.[27]

Numa longa intervenção perante a Assembleia Federal russa, a 18 de Março de 2014, Putin sublinha os laços entre a Rússia e a Crimeia desde Catarina a Grande, e argumenta que a anexação da península se limita a corrigir decisão "ilegal" de Krutchov de entregar a Crimeia à RSS da Ucrânia em 1954.[28] Moscovo insiste ainda na responsabilidade de proteger as "comunidades russas" no leste da Ucrânia contra as forças "fascistas" e "russófobas"que tomaram o poder em Kiev.

Em Moscovo a vigilância do discurso público e a pressão sobre os *media* acentua-se. Vários analistas sustentam mesmo que as preocupações domésticas do regime, e em particular um receio de contágio da rebelião em Kiev, pesam fortemente nas reacções do Kremlin perante o *Euromaidan*.[29] Ainda assim, a anexação da Crimeia é acompanhada por um sobressalto de patriotismo na Rússia e por um reforço da popularidade de Putin.

A crise ucraniana inscreve-se no duelo de influências no espaço da ex-URSS que se precipita com as "revoluções coloridas ". Solenemente ratificado a 16 de Setembro pelo Parlamento de Kiev, o acordo entre Kiev e Bruxelas ficou na prática suspenso. O alcance palpável do conturbado processo de associação com a UE foi assim o derrube do regime Ianukovitch e a ruptura entre Moscovo e Kiev.

Washington e Bruxelas impõem um pacote de sanções económicas e políticas, a participação de Moscovo no G8 é suspensa, a NATO interrompe toda a cooperação com a Rússia, o Kremlin responde com medidas de retaliação contra as importações oriundas de países da União.

A ocupação russa da Crimeia desencadeou uma espiral de medidas e contra medidas militares entre Moscovo e a Aliança Atlântica. A NATO anuncia a criação de uma nova força de reacção de 4 000 homens com capacidade de se deslocar para a Polónia ou para os Estados do Báltico em 48 horas. Os Estados Unidos anunciam a instalação de seis novas companhias no flanco leste da Aliança – Polónia, Estados do Báltico, Roménia e Bulgária. Em Maio e Junho de 2016 a NATO promove o exercício *Anakonda-16*, num cenário de ameaça militar à Polónia e aos estados do Báltico, envolvendo 31 mil soldados, entre eles um contingente ucraniano.[30]

A Rússia responde com uma série de exercícios, envolvendo treino de mobilização de reservistas e de cooperação com autoridades civis em situações de emergência e a 13 de Junho instala o seu mais moderno sistema antiaéreo, o S-400, no enclave de Kalininegrado

---

[27] Numa entrevista à *Russia Today*, a 23 de Abril, Serguei Lavrov denunciou o papel da CIA e da embaixada americana nos acontecimentos da Praça da Independência em Kiev.

[28] "Address by President of the Russian Federation", disponível em en.kremlin.ru/events/president/news/20603. Numa declaração de política externa emitida a 3 de Junho de 2014, Putin diria que o Ocidente não dera à Rússia alternativa à anexação da Crimeia já que a NATO se preparava para mover rapidamente forças para Sebastopol e mudar radicalmente a balança de poder na região privando a Rússia "de tudo por que tinham lutado desde os tempos de Pedro o Grande".

[29] O Kremlin recearia ainda um eventual efeito de contágio da aproximação de Kiev ao Ocidente em regiões da Rússia onde se registaram impulsos secessionistas ao longo dos anos 1990 (Tchetchénia, Carélia, orla do Pacífico).

[30] Dmitri Trenin, "East-West Standoff in Europe Becoming Progressively Institutionalized",: *Eurasia Daily Monitor* Volume: 13 Issue: 108 June 16, 2016.

e a 9 de Outubro anuncia a instalação de mísseis *Iskander*, com capacidade para atingir as repúblicas do Báltico, grande parte da Polónia e Berlim.[31]

"Ameaças" internas e externas

Outra consequência importante da crise ucraniana é a notória degradação das relações entre a Rússia e a Europa.[32] Em resposta à anexação da Crimeia Bruxelas suspendeu a cooperação com Moscovo e em Junho de 2014 juntou-se a Washington na imposição de sanções que limitam severamente o acesso da Rússia ao mercado de capitais e bloqueia as exportações de tecnologias sensíveis.

No período Ieltsin Moscovo apostou fortemente na Europa e numa estreita cooperação entre a União Europeia e a CEI. A degradação das relações entre a Rússia e o Ocidente comprometeram estas expectativas, e o alargamento da UE a Leste - e em particular o *Eastern Partnership* de 2009 - acabou ser percebido em Moscovo como uma ameaça semelhante à expansão da NATO.[33] A Europa continua a ser o primeiro parceiro comercial da Rússia mas a crise energética de 2006 introduziu um elemento de desconfiança entre as duas partes.[34]

O Kremlin tentou ao mesmo tempo explorar potenciais desencontros transatlânticos, jogando com pontuais cumplicidades entre Moscovo e Paris no conflito da Bósnia e a resistência conjunta da França, da Rússia e da Alemanha à invasão do Iraque em 2003, e sobretudo com as divisões no seio da NATO quanto às relações com a Rússia.

Numa conferência de imprensa em S. Petersburgo no quadro do *International Economic Forum* de Junho último Putin acusou a América de usar a NATO para criar um fosso entre a Europa e a Rússia e os estrategos de Washington de viverem obcecados com o "fantasma" de uma aproximação entre a Rússia e a Europa, entre apelos renovados a uma "Europa unida".

Na sequência da anexação da Crimeia vários países da União bloquearam em 2007 a renovação da Parceria Russia-UE estabelecida em 1994 e reconduzido em 1997 com o objectivo de criar um espaço económico comum .

A Rússia tem sido acusada de apoiar e subsidiar uma série de movimentos eurocépticos -"da esquerda radical à extrema direita, incluindo verdes, antiglobalistas, elites financeiras, partidos populistas e conservadores – numa aparente manobra de criação de uma frente comum anti-União. Moscovo não escondeu o seu gáudio pelo *Brexit* e responsáveis de Bruxelas acusaram repetidamente a Rússia de apostar em "enfraquecer" e "dividir" a Europa.

---

[31] O sistema *Iskander*, conhecido como SS-26 (e baptizado *"Stone"* no jargão da NATO) tem gerado alguma controvérsia dado o seu raio de acção e sobretudo a sua capacidade dual, já que pode transportar uma ogiva tanto convencional como nuclear.

[32] James Sherr, "How Russia's relationship with Europe has evolved , *BBC News*,5 January 2016, www.bbc.com/news/world-europe-35154633.

[33] A decisão de lançar o projecto de acordos de associação com os estados oriundos da ex-URSS (mas excluindo a Rússia) foi tomada meses depois da decisão de adiar a integração da Ucrânia na NATO por pressão do países de Leste fortemente hostis à Rússia.

[34] Crise da Primavera de 2006 quando um corte de gás russo à Ucrânia provocou uma séria crise no abastecimento a vários países europeus, accionando alertas para a tentação do Kremlin de utilizar a arma energética como instrumento de pressão política.

O impacto da crise da Ucrânia da tensão crescente com os Estados Unidos e a NATO marca os mais recentes documentos estratégicos da Rússia – a Doutrina Militar de 2014 e o Conceito de Segurança Nacional aprovado um ano depois, no final de 2015.[35]

A nova versão da Doutrina Militar russa, assinada por Vladimir Putin a 25 de Dezembro de 2014, aponta a deslocação da "infra-estrutura militar" da NATO para junto das fronteiras russas e a "instalação de contingentes militares de Estados estrangeiros" nos países vizinhos como "ameaças militares" à Federação russa.

O documento aponta ainda como riscos militares a ter em conta os "sistemas de defesa antimísseis estratégicos", a "intenção de instalar armas no espaço" e o desenvolvimento de "sistemas de armas estratégicos não nucleares", mencionando explicitamente pela primeira vez as capacidades "*global strike*" desenvolvidas pelos Estados Unidos, e ainda o recurso a tecnologias da informação, das redes sociais aos ataques cibernéticos, como instrumento para atingir objectivos político-militares.

A nova doutrina reitera a importância do dissuasor nuclear e o direito a recorrer à arma nuclear em caso de ataque em alarga escala que ameace a existência da Federação russa. Face às novas capacidades convencionais dos EUA introduz por outro lado o novo conceito de "dissuasão não nuclear".

A doutrina 2014 avança o novo conceito de "guerra não linear" - que, segundo os especialistas, corresponde precisamente às acções russas na Ucrânia - e introduz o conceito de "*mobilization preparation*" que prevê a mobilização da sociedade e da economia em caso de ameaça interna ou externa ao país. Estabelece enfim uma estreita ligação entre as ameaças externas e domésticas.[36] No plano interno o documento chama a atenção para a possibilidade de "choques étnicos e religiosos" no seio da Federação e dá particular destaque às actividades de "serviços de *intelligence* estrangeiros", "grupos sociais radicais" e de "NGOs nacionais e estrangeiras" como potenciais agentes de "desestabilização" ou mesmo de "transformação violenta da ordem constitucional" do país.

A nova Estratégia de Segurança Nacional para a Rússia, de 31 de Dezembro de 2015, retoma boa parte das preocupações da Doutrina Militar. Destaquem-se, no plano interno, múltiplas referências aos "valores espirituais e morais tradicionais russos".

Ambos os documentos sublinham o empenho na cooperação política, económica e militar com o Ocidente, em particular no combate ao terrorismo e o extremismo jihaddista, no controlo de armamentos e nas defesas antimísseis, mas apenas dentro do devido "respeito pelos interesses russos" e insistindo na ideia de um "diálogo de iguais" com os EUA e a NATO.

---

[35] "The Military Doctrine of the Russian Federation", aprovada a 25 de Dezembro 2014, tradução inglesa disponível em http://rusemb.org.uk/press/2029; "The Russian Federation's National Security Strategy", de 31 de Dezembro de 2015, disponível em versão inglesa em http://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Internacional/2016/Russian-National-Security-Strategy-31Dec. 2015.pdf .

[36] Ver, de Margarete Klein, "Russia's New Military Doctrine NATO, the United States and the Colour Revolutions", SWP Comments 2015/C 09, February 2015, disponível em https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/.../2015C09_kle.pdf.

As reformas militares russas

A rapidez da movimentação das tropas russas que ocuparam a Crimeia no final de Fevereiro de 2014 e a eficácia do apoio (que o Kremlin sempre negou) às forças rebeldes do Donbass no Verão de 2015 apanharam de surpresa muitos observadores no Ocidente.

A acção russa revelou uma agilidade de movimentos, uma nova eficácia operacional e tácticas e competências novas que estabelecem um contraste notório com o exército que combateu na Geórgia em 2008 – sublinham os analistas.[37] Era o primeiro resultado visível das reformas militares empreendidas na Rússia nos últimos anos.

A questão das reformas militares na Rússia arrasta-se entre avanços e recuosdesde o colapso da URSS, mas em mais de duas décadas pouco passaram do papel. Em 2000, sob o impacto do ataque da NATO à Sérvia, em 1999, e em 2006 Vladimir Putin anuncia com grande pompa mediática aumentos substanciais de Defesa da Rússia e um ambicioso programa de reequipamento das forças russas.[38]

A reacção russa na Geórgia em 2008 chamou desde logo a atenção dos observadores em Washington. A desproporção das capacidades militares em confronto é enorme, mas os analistas são praticamente unânimes em sublinhar a preparação cuidada e a eficácia com que o *blitz* russo desbaratou o dispositivo militar georgiano.[39]

Os analistas apontam ainda assim falhas óbvias na operação russa – tanto em matéria de equipamento como de organização, deficiências na coordenação entre os meios aéreos e terrestres e a supremacia georgiana em logística, meios de visão nocturna e armas anti-tanque – e que provocaria aliás danos consideráveis nas forças russas e nomeadamente a perda de alguns aviões.

O conflito da Geórgia introduz um elemento novo no duelo entre a Rússia e o Ocidente pela influência no espaço da ex-URSS: o recurso à força. As reformas da Defesa ganham nova urgência. A Rússia refez de alto a baixo a estrutura das suas forças armadas, dos comandos estratégicos até à novas brigadas de combate e implementou reformas profundas destinadas a melhorar a organização e a logística e a aumentar a prontidão e a mobilidade das suas forças militares.[40]

A Ucrânia terá sido o primeiro grande teste.[41] As forças russas revelaram uma surpreendente capacidade de coordenação numa manobra de grande complexidade e uma

---

[37] Dmitri Trenin ,"The Russian Military in the Ukraine Crisis", Cernegie Moscow, January 12, 2015 disponível em http://carnegieendowment.org/2015/01/12/russian-military-in-ukraine-crisis.

[38] Ver, de Zoltan Barany, "The Politics of Russia's Elusive Defense Reform", *Political Science Quarterly*.

[39] "The Russian Military and the Georgia War: Lessons and Implications", de Ariel Cohen Robert E. Hamilton Strategic Studies Institute (SSI), June 2011 (www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/pub1069.pdf).

[40] Ver, de Gustav Gressel "Russia's quiet military revolution, and what it means for Europe" European council on foreign relations, disponível em www.ecfr.eu/page/-/Russias_Quiet_Military_Revolution.pdf. Ver ainda, para uma síntese das reformas militares russas, de Alexei G. Arbatov, "Military Reform in Russia: Dilemmas, Obstacles, and Prospects" *International Security* (The MIT Press), Vol. 22, No. 4, Spring, 1998, pp. 83-134, e, de Bettina Renz "Russian Military Capabilities after 20 Years of Reform,*Survival* vol. 56 no. 3 June–July 2014, pp. 61–84.

[41] Pavel K. Baev(2015), "Ukraine: a Test for Russian Military Reforms", IFRI reports, disponível em https://www.ifri.org/.../ifri_rnr_19_pavel_baev_russian_military_reform_eng _may_2015_0.pdf.

notória perícia em tácticas de guerra não convencionais. Os observadores notaram ainda a nova importância das forças de Operações Especiais russas (SOF), os *"little green men"* como ficaram conhecidos na Ucrânia e nos *media* ocidentais, actuando sem insígnias, e que tiveram um papel crucial no assalto à Crimeia.

A manobra russa deu ainda nota de uma capacidade sofisticada no domínio da guerra electrónica, da utilização de *drones* e ainda nível do reconhecimento estratégico – um domínio em que a Rússia estava muito atrasada e que procurou compensar através da mobilização de recursos de *intelligence* humanos e através da penetração nas estruturas de comando do adversário.

Mas o aspecto que mais terá alarmado os analistas ocidentais foi aquilo a que chamaram a "guerra híbrida" – uma acção que integra numa manobra coordenada operações semiclandestinas, guerra da informação, a propaganda e a guerra cibernética.

A acção russa coordenou de forma eficaz acções civis e militares, com a ajuda de forças paramilitares e não militares, beneficiando da capacidade desenvolvida pela Rússia desde o colapso da URSS de mobilizar cumplicidades (agentes e estruturas paraestatais) nos países vizinhos.

O programa de reequipamento das forças armadas russas anunciado por Putin em 2012continua em grande medida suspenso da crise económica e do isolamento diplomático.[42] Desde a presidência Medvedev a indústria bélica russa apostou em parcerias com países europeus e recorreu à importação para suprir algumas falhas ou modernizar o equipamento disponível - *drones* tácticos, novos equipamentos de rádio, meios de simulação e de treino computorizado, redes de comando e controle e instrumentos de visão nocturna ou ainda parcerias para melhorar as técnicas de produção e de gestão de industria de defesa russa.[43]

As tensões nas relações russo-europeias e dificuldades orçamentais impuseram porém vários recuos e o adiamento de vários programas de reequipamento. A introdução de uma nova geração de aviões navios de guerra e sistemas terrestres está ainda numa fase inicial e os analistas prevêem o esforço de reequipamento só deverá começar a dar os primeiros resultados em 2020.[44]

Apesar das deficiências que se verificam ainda na organização militar russa,[45] os analistas são unânimes em considerar que a Rússia é de novo uma potência militar convencional com que é preciso contar.

---

[42] O ambicioso programa de Putin contemplaum amplo espectro de equipamento de quinta geração, incluindo modernização do armamento nuclear, armas convencionais avançadas, instrumentos de Infowar, munições de precisão guiadas, aviação de combate de alta tecnologia , radar anti-stealth, entre outros. Ver, de Markus Heinrich, "New Century, Old Rivalries: Russian Military Modernisation and NATO", *E-International Relations*, June 25 2016, 6554 , disponível em www.e-ir.info/.../new-century-old-rivalries-russian-military-modernisation- and-nato-responses/

[43] O mais polémico desses projectos foi a venda de dois porta-helicópteros franceses da classe *Mistral* que seria cancelado por Paris em 2015.

[44] Entre os sistemas já introduzidos ou projectos em desenvolvimento destaquem-se o novo tanque (MBT) *T-14*, a nova Kalashnikov *AK-12*, os helicópteros de ataque modernizados *Mil Mi-28*, o caça stealth *Sukhoi PAK FA T-50*, os submarinos da classe *Borei*, o sistema de artilharia auto-propulsionado *Coalition-SV*, o blindado *Kurganets-25*, o sistema anti-aéreo de nova geração *S-500* e o Míssil Balístico Intercontinental(ICBM) *RS-24 Yars*.

[45] Ver, Zoltan Barany, "Defence Reform, Russian Style: Obstacles, Options,Opposition", *Contemporary Politics*, vol. 11, no. 1, 2005, p. 33.

A campanha russa na Síria

A notícia da chegada de uma força russa à Síria, em Setembro de 2014, surgiu como uma bomba. Era a primeira expedição das forças russas for a do espaço da ex-URSS.

Desde 2011 a Rússia resistiu aos esforços dos EUA, da Grã Bretanha e da França junto da comunidade internacional e do Conselho de Segurança para concitar apoios a uma intervenção no conflito da Síria.Depois do Iraque a da Líbia a Síria transformou-se numa "linha na areia" para a diplomacia russa, o momento – limite de reagir às intervenções do Ocidente em conflitos domésticos desde o final da era bipolar.[46]

O apoio da coligação liderada pelos EUA aos grupos rebeldes ameaçava levar Assad à beira do colapso militar. Estava assim em causa um aliado com laços militar e político desde os tempos da URSS e uma das últimas posições estratégicas da Rússia no Médio Oriente.

A nível doméstico o Kremlin justifica a campanha síria antes de mais como uma acção destinada a combater o "terrorismo internacional" e portanto em nome da segurança nacional da Rússia. Moscovo previa na altura uma operação militar rápida, até para tranquilizar uma opinião pública preocupada com os custos da operação face aos embaraços económicos do país.

Um ano depois Moscovo parecia ter atingido boa parte dos seus objectivos – para surpresa de muitos analistas, em particular nos EUA, que se recusavam a reconhecer às forças russas capacidade para uma guerra expedicionária e que previam que a Rússia se veria atolada num conflito sem fim à vista. No plano militar o apoio russo permitiu ao regime sírio recuperar terreno e assumir a iniciativa. Assad ganhou outra margem de manobra e a Rússia tornou-se elemento incontornável na procura de qualquer solução para a Síria.

Ao mesmo tempo Moscovo multiplicou iniciativas diplomáticas no sentido de capitalizar em termos políticos e diplomáticos os ganhos militares. A par de várias tentativas goradas de chegar a um cessar-fogo e iniciar um processo negocial, o Kremlin anuncia em Março deste ano uma retirada parcial do contingente russo da Síria, ao mesmo tempo que exercia discretas pressões sobre Assad para um compromisso com a oposição. Em meados de Junho o próprio Vladimir Putin apelou ao início imediato negociações e à integração de alguns elementos da oposição no Governo de Assad agitando ao Ocidente o cenário catastrófico de uma desintegração descontrolada da Síria.

No início de Setembro último o secretário de Estado John Kerry e o ministro dos Estrangeiros Serguei Lavrov anunciaram uma "cessação das hostilidades" e uma coordenação de esforços para combater o Estado Islâmico e o grupo al-Nusra. Pela primeira vez Washington abdicava da exigência da retirada de Assad como condição prévia para negociações de uma solução política. O acordo admitia mesmo a coordenação das acções militares russas e americanas contra o Daesh e outros grupos radicais ligados à *al Quaeda*

[46] Declaração de Serguei Lavrov em Moscovo perante o Conselho de Política Externa e de Defesa, citada por Snetkov, 2015: 161.

uma perspectiva sem precedentes e que dividiu a Administração Obama e foi encarada com grande cepticismo pelo Pentágono.[47]

O cessar-fogo arrastou-se, entre contínuas violações e percalços, durante uma semana. Até que, a 17 de Setembro, aviões americanos bombardearam uma posição síria matando dezenas de soldados. O "cessar-fogo" e a perspectiva de um processo de paz estavam definitivamente comprometidos. O Comando Central americano emitiu um comunicado dizendo que se tratara de um erro e que os pilotos pensavam estar atingir posições do Estado islâmico. O incidente alimentou ainda assim rumores de que se trataria de uma iniciativa da responsabilidade do Pentágono e à revelia de John Kerry.[48]

Lavrov acusou a parte americana de fazer "jogo duplo" e de faltar à promessa de persuadir os rebeldes apoiados pelos EUA a demarcar-se da facção jihadista.[49] O chefe da diplomacia russa apontou ainda o dedo ao sistemático reforço e reequipamento dos grupos a cada "pausa humanitária" nas hostilidades acordada com a parte americana para apoio às populações.[50]

Rompida a trégua acordada entre Kerry e Lavrov as forces fiéis a Assad lançaram um assalto em larga escala à parte oriental de Aleppo, bastião dos rebeldes. Estava em causa um momento fundamental da batalha da síria. A tomada de Aleppo inclinaria decisivamente a balança militar e a sorte das armas para o lado das forças de Assad e obrigaria os rebeldes a negociar nas condições do regime sírio.[51]

Enquanto, indiferentes aos protestos internacionais, Damasco intensificava intensificavam os bombardeamentos contra Aleppo, Washington e os seus aliados tentavam a todo o custo travar o avanço das forças de Assad sobre a cidade, jogando com uma campanha de acusações contra as forças russas e sírias de crimes de guerra e do bombardeamento indiscriminado de civis, a par de discretas pressões e ameaças de novas sanções.

A intervenção na Síria marca, na perspectiva de muitos analistas, o regresso da Rússia ao papel de "actor" global na cena internacional. A campanha síria garantiu a Moscovo um protagonismo no Médio Oriente que há muito não conhecia, um reforço dos laços com o Irão, outro aliado crucial de Assad, e mesmo uma reformulação das suas relações com Israel.

Russos e turcos têm objectivos em confronto no conflito das Síria –a Turquia a apoiou política e militarmente a oposição a Assad – e estiveram à beira do confronto quando, em Novembro de 2015 caças turcos abateram um avião russo sobre a fronteira russo turca.

---

[47] "Syria ceasefire: Pentagon disquiet over US-Russia air war plan", *BBC News*, 15 September 2016, www.bbc.com/news/world-middle-east-37360075.

[48] *Idem*.

[49] A Frente al-Nusra, auto-rebaptizada entretanto Jabhat Fatah al-Sham and garantindo que tinha cortado quaisquer laços com a *al-Qaeda* é uma das milícias mais temidas. Diversas outras milícias têm feito alianças mais ou menos fugazes coma al-Nusra.

[50] Em declarações à cadeia Russia Today, a 30 de Setembro, Lavrov acusou os Estados Unidos de manterem o grupo al Nusra como reserva para um "plano B" destinado a derrubar o regime de Assad.

[51] Ver "Syria crisis: Russia's strategy and endgame?" – *BBC News*, 8 de Outubro de 2015, www.bbc.com/news/world-europe-34474362.

A evolução da conjuntura síria acabaria por levar, apesar dos objectivos estratégicos em confronto, a uma súbita reaproximação entre Moscovo e Ancara.[52]

A reaproximação russo-turca assumiu mesmo aspectos alarmantes para o Ocidente quando, numa entrevista à revista russa *Sputnik*, a 18 de Agosto último, o ministro dos Estrangeiros de Ankara, Mevlut Cavusoglu, falou dos desencontros políticos com a NATO e da desilusão turca com a União Europeia e admitiu um estreitamento da cooperação militar com a Rússia. A Turquia tem uma importância crucial no flanco Sul da NATO e a reaproximação entre Moscovo e Ancara lança novos dados no conflito sírio e uma nova dinâmica em toda a área do Médio Oriente.

Apesar dos avanços conseguidos no terreno a situação na Síria continua a representar uma jogada de alto risco para Moscovo. A Rússia não conseguiu ainda capitalizar à luz dos seus objectivos os êxitos no terreno. O exército sírio vê-se ainda a braços com grandes dificuldades apesar do apoio russo. Os fantasmas do Afeganistão (1979-89) e da Tchetchénia continuam muito presentese, a arrastar-se, a intervenção na Síria arrisca-se a gerar resistências na opinião pública russa. E os cálculos estratégicos de Moscovo não coincidem com os de Assad (ou mesmo do aliado Irão). Em suma, a Rússia não uma estratégia de saída e os ganhos estratégicos conseguidos na Síria podem revelar-se incertos.

"Perder a Rússia"

As razões da degradação das relações entre a Rússia e o Ocidente dividem os meios políticos, jornalísticos e académicos do Ocidente. De um lado aponta-se o dedo à "deriva autoritária" do regime de Putin, agita-se o regresso aos reflexos soviéticos e acusa-se o Kremlin de prosseguir uma política agressiva e revanchista apostada em recuperar pela força o terreno perdido com o colapso da URSS. Não considerou Putin o colapso da URSS, "a maior catástrofe geopolítica do século"?

Do outro, invoca-se a expansão da NATO, e o facto de o Ocidente nunca ter deixado de olhar a Rússia com desconfiança, como um sucessor mal disfarçado da URSS, nunca ter reconhecido à Rússia interesses legítimos e uma voz de pleno direito no concerto das Nações. "O que os russos têm procurado, por vezes de forma desajeitada, é uma aceitação do seu papel como iguais no novo sistema internacional e não como derrotados da guerra-fria a quem podem ser ditadas condições" -assinalaram Henry Kissinger and George Shultz ,dois antigos chefes da diplomacia norte-americana, em 2008, em plena crise da Geórgia.[53]

A política russa oscilou na era pós-soviética entre "gestos" em direcção ao Ocidente, na procura do reconhecimento de um estatuto de "parceiro entre iguais" e reflexos de entricheiramento. Mesmo nas suas expressões de maior assertividade diplomática e militar, a política russa teve ao longo de todo este processo – de Gorbatchov a Ieltsin e a Putin – um

[52] "Turkey Invasion of Syria Highlights Shifting Alliances", *Spiegel Online*, 26 Aug 2016, disponível em www.spiegel.de/.../turkey-invasion-of-syria-highlights-shifting-alliances-a- 1109649.html.

[53] Henry A. Kissinger and George P. Shultz, "Finding Common Ground", *International Herald Tribune*, September 30, 2008, www.henryakissinger.com/articles/iht093008.html.

carácter fundamentalmente defensivo, de contenção de danos nos recuos sofridos com o colapso da URSS, os sucessivos alargamentos da NATO ou as "revoluções coloridas".

O Ocidente optou por negar à Rússia o espaço reclamado pelo Kremlin. Na perspectiva de Moscovo a voz da Rússia nunca foi verdadeiramente tida em conta pelo Ocidente em questões-chave da segurança internacional tais como a "guerra ao terror" dos anos 2000, as crises do Afeganistão (2001-2014), o Iraque, a questão nuclear do Irão, as "intervenções humanitárias" a Líbia (2011) a Síria (2011-2016), ou mesmo a gestão do espaço ex-soviético, sobretudo depois dos conflitos da Geórgia e da Ucrânia. Washington apostou em afirmar a sua influência em áreas que a Rússia reclama como parte da sua "esfera de influência" histórica, e os alargamentos da NATO pressionaram militarmente a Rússia até às suas próprias fronteiras.

Diversas figuras políticas têm mesmo manifestado algum alarme perante a situação. A 18 de Junho último o ministro dos Estrangeiros alemão, Frank-Walter Steinmeier, alertou, numa entrevista ao *Bild am Sontag*, contra as "exibições de belicismo" da NATO nas fronteiras orientais da Aliança.

Dmitri Simes observava em 2007, em pleno impacto das "revoluções coloridas", que o Ocidente estava de algum modo a "perder a Rússia", apontando o impacto do alargamento da NATO a Leste ou a acção de Washington no espaço da ex-URSS na evolução da política russa.[54]

Face aos problemas domésticos com que a Rússia se debate, aos choques com os seus principais parceiros externos com os Estados Unidos e a União Europeia e à incerteza que rodeia as suas futuras relações com outros grandes tenores do concerto das nações (incluindo a própria China), a Rússia está de novo numa encruzilhada.[55] Acções como a anexação da Crimeia ou a intervenção na Síria valeram à Rússia a imagem de uma potência agressiva e imprevisível nos *media* e entre as elites políticas do Ocidente, e condenaram-na a um isolamento comprometedor para o desenvolvimento do país (Snetkov, 2015: 165).

O comportamento pouco lustroso da selecção e dos adeptos russos no recente campeonato da Europa de futebol, as sanções anti-*doping* que afastaram tantos atletas russos das competições internacionais e as vaias que saudavam sistematicamente os atletas do país que conseguiram competir nos Jogos do Rio eram bem a imagem de isolamento da Rússia num dos domínios em que o país tinha maior prestígio internacional. Situação que os russos sentem aliás como uma discriminação, ditada por razões políticas, e que fizeram do desporto russo bode expiatório de práticas recorrentes em tantos outros países.

Mais do que um enorme recuo estratégico a expansão da NATO e (e o próprio alargamento europeu) transformou os antigos aliados da URSS – Polónia, Báltico, a "fidelíssima" Bulgária, a Ucrânia de Porochenko – numa frente apostada no confronto político e mesmo militar com a Rússia, e num activíssimo *lobby* anti-russo nas estruturas da NATO e da União Europeia.

---

[54] Simes, Dimitri K. "Losing Russia : the costs of renewed confrontation", *Foreign Affairs*, Vol. 86, No 6, Novembro--Dezembro de 2007.

[55] "Is Russia still a key world power?" BBC News, disponível em www.bbc.com/news/world-europe-34857908.

A tensão com Moscovo deu mesmo uma nova razão de ser a uma NATO que atravessou diversas crises existenciais desde o colapso do antigo bloco Leste, e mesmo novos argumentos a Washington para exigir aos seus parceiros da Aliança – muitos deles reticentes em relação à política de confronto com a Rússia - uma disciplina estratégica reforçada e uma maior partilha do fardo da Defesa.

Ainda assim, reconhecem muitos analistas, *"Russia is back!"*, afirmando-se de novo como um actor incontornável na cena internacional. A um preço elevado, Putin terá atingido em boa parte o grande objectivo do programa de "reconstrução" que se propôs levar a cabo ao chegar ao poder há 17 anos - devolver à Rússia o estatuto de *drjanvost*, de "grande potência" que o seu passado reclama.

A crise económica que atinge a Rússia e os sinais de descontentamento no país alimentaram especulações de uma quebra no apoio doméstico a Vladimir Putin. Nenhum dado prenuncia porém um desafio directo ao regime ou à autoridade do Kremlin. A economia russa atravessa dias difíceis mas não está à beira do colapso como no final dos anos 1990. E a hostilidade do Ocidente oferece a Putin argumentos para um cerrar de fileiras entre os russos.

O clima de "guerra-fria" está de novo instalado. Face às tensões acumuladas e ao extremar de posições dos dois lados não se afigura fácil o regresso a um clima de diálogo e de cooperação entre a Rússia e o Ocidente. Para já, a política de isolamento da Rússia arrisca-se a agravar ainda mais a agressividade e a aposta na força militar da política externa e de segurança da Rússia.

Há mesmo um risco potencial de confronto militar directo numa derrapagem na Ucrânia, num confronto na Síria ou num simples incidente dada a proximidade dos dispositivos de guerra acumulados pela NATO e pela Rússia nas imediações do Báltico. A perspectiva de um choque militar com a Russia entrou já mesmo no imaginário dos consumos mediáticos e do *entertainment* e alimenta uma florescente ficção. No início de Fevereiro deste ano a BBC exibiu um popular documentário intitulado *"World War Three: Inside the War Room"* encenando o cenário de um hipotético ataque da Rússia aos seus vizinhos do Báltico e um confronto militar em larga escala entre a Rússia e a NATO.

A situação está ao mesmo tempo suspensa de novas incógnitas, em particular da política que será prosseguida pela nova Administração americana, das suas incidências nas relações entre os EUA e a Europa e dos dilemas do própria processo europeu – incógnitas que poderão lançar a breve trecho novos dados na conturbada equação das relações entre a Rússia e o Ocidente.

Bibliografia

Blum, D. W. (ed.) (2008) *Russia and globalization: identity, security, and society in an era of change*, Washington D.C: Woodrow Wilson Center Press.

Bremmer, Ian e Ray Taras (1997), *New States new Politics Building the Post Soviet Nations*, Cambridge: Cambridge University Press.

Brzezinski, Zbigniew (1997) *The grand chessboard, American Primacy and its Geostrategic Imperatives*, New York: Basic Books.

Cimbala, S. J. (2001), *The Russian Military in to the 21st Century*, London: Frank Cass.

Clunan, A. L. (2009) *The Social Construction of Russian Ressurgence: aspirations, identity and security interests*, Baltimore: John Hopkins University Press.

Henderson, Karen e Neil Robinson (1997) *Post-Communist Politics-An Introduction*, London: Prentice Hall.

Hosking, Geoffrey (2001) *Russia and the Russians*, London: Allen Lane, The Penguin Press.

Figes, Orlando (2010) Natasha's Dance: *A Cultural History of Russia*, Loondon: Allen Lane Penguin Press.

Kanet, R. E. (ed.) (2005) *The new security environment: the impact on Russia, Central and Eastern Europe*, Aldershot: Ashgate.

Lewin, Moshe (2003) *Le siècle soviétique*, Paris: Fayard-Le Monde Diplomatique.

Lo, B. (2003) *Vladimir Putin and the evolution of Russian Foreign Policy*, Oxford: Blackwell.

MacKinnon, M. (2007) *The new cold war: revolutions, rigged elections and pipeline politics in the former Soviet Union*, Toronto: Random House Canada.

Medvedev, Roy (2000), *Post Soviet Russia: a journey through the Yeltsin era*, Columbia University Press.

Nygren, B. (2007) *The Rebuilding of Gretar Russia: Putin's Foreign Policy toward the CIS Countries*, Abingdon: Routledge.

Rumer, Eugene B. (2007) "Russian foreign policy beyond Putin", *Adelphi Paper* no 390, London: International Institute for Strategic Studies.

Sakwa, R. (2008) *Putin: Russia's choice* (2nd ed.), New York, Oxon: Routledge.

Smith, Hedrick (1990) *The New Russians*, New York: Random House.

Smith, S. (2005) "The contested concept of security in Booth, K. (ed.) (2005) *Critical Security Studies and World Politics*, Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers.

Shevtsova , Lilia (2007) Russia – *Lost in Transition: The Yeltsin and Putin Legacies*, Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace

Shevtsova , Lilia (2010) *Lonely Power, Why Russia Failed to Become the West and the West is Weary of Russia*, Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace.

Snetkov, Aglaya (2015) Russia's *Security Policy under Putin. A crtical perspective*, London: Routledge.

Solzhenitsyn, Aleksandr (1991) *Rebuilding Russia*, Madison: The Harvill Press.

Trenin, D. (2002) *The End of Eurasia: Russia on the border between geopolitics and globalization*, Washigton and Moscow: Carnegie Endownment.

Artigo recebido em agosto 2016 e aceite para publicação em setembro 2016

MINISTÉRIO DA DEFESA E PENSAMENTO DE DEFESA NO BRASIL

THE BRAZILIAN MINISTRY OF DEFENCE AND DEFENCE THOUGHT IN BRAZIL

Rodrigo Brandão da Mota
Major do Exército Brasileiro
Mestrado em Ciências Militares
Especialista em Operações Militares
Rio de Janeiro, Brasil
brandaopqd@gmail.com

Fernando Velôzo Gomes Pedrosa
Coronel R1 do Exército Brasileiro
Doutor em Ciências Militares
Mestre em História
Mestre em Operações Militares
Assessor do Instituto Meira Matos (ECEME)
Rio de janeiro, Brasil
velozopedrosa@yahoo.com.br

Resumo

O presente artigo pretende apresentar uma análise sintética acerca das mudanças observadas na concepção da Defesa Nacional, particularmente a partir da última década do século XX, considerando a criação do Ministério da Defesa (MD) no Brasil. Para atingir o objetivo proposto, o desenvolvimento do presente trabalho encontra-se subdividido nas seguintes seções: a concepção da Defesa Nacional a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988; a criação do MD; a concepção da Defesa Nacional após a criação do MD; e, por fim, algumas considerações sobre o tema. O artigo apresenta conceitos básicos relacionados à Defesa Nacional, a fim de facilitar a compreensão da análise desenvolvida. Para isso, emprega revisão bibliográfica e documental, priorizando à legislação normativa produzida pelo MD e estudos relacionados ao assunto. A partir da constatação de impactos provenientes da criação do MD, o trabalho apresenta o surgimento de inquietações acerca das mudanças que foram originadas por esse fenômeno, apresentando a seguinte pergunta de pesquisa: *Como evoluiu o pensamento sobre Defesa no Brasil desde a criação do Ministério da Defesa em 1999?* Nesse sentido, o presente artigo buscou encontrar respostas quanto a identificação das mudanças ocorridas no Setor de Defesa do País, a partir da criação do MD.

Palavras-chave: Brasil; Ministério da Defesa; Defesa Nacional; Política Nacional de Defesa; Estratégia Nacional de Defesa; Livro Branco de Defesa Nacional.

Como citar este artigo: Mota, J., Pedrosa, F., 2016. Ministério da Defesa e Pensamento de Defesa no Brasil. *Revista de Ciências Militares*, novembro de 2016, IV (2), pp. 107-125.
Disponível em: http://www.iesm.pt/cisdi/index.php/publicacoes/revista-de-ciencias-militares/edicoes.

Abstract

This paper aims to present a summary analysis about the changes observed in the conception of National Defence, particularly from the last decade of the twentieth century, considering the creation of the Ministry of Defence (MoD) in Brazil. To achieve this purpose, the development of this work is subdivided into the following sections: the conception of National Defence from the promulgation of the Brazilian Constitution of 1988; the creation of MoD; the conception of National Defence after the creation of MoD; and, finally, some considerations about the theme. The article presents basic concepts related to national defense in order to facilitate understanding of the analysis developed. For this, employs bibliographical and documentary review, giving priority to the normative legislation produced by the MoD and studies related to the subject. From the observation of impacts from the MoD creation, the paper presents the emergence of concerns about the changes that were caused by this phenomenon, presenting the following research question: How has advanced Defense thought in Brazil since the creation of the Ministry of Defense in 1999? In this sense, this paper aims to find answers as to identify the changes in Brazilian defense sector, from the MoD creation.

Keywords: Brazil; Ministry of Defence; National Defence; National Defense Policy; National Defense Strategy; White Paper on National Defence.

Introdução

O presente artigo tem por finalidade apresentar uma análise sintética acerca das mudanças observadas na concepção da defesa nacional no Brasil, particularmente a partir da última década do século XX, considerando a criação do Ministério da Defesa (MD). Tal análise teve como fator motivador a percepção de uma significativa mudança na postura do Estado Brasileiro quanto às questões de defesa no período mencionado.

Para atingir o objetivo proposto, o desenvolvimento do presente trabalho encontra-se subdividido em quatro seções, nas quais inicialmente é apresentada a concepção da Defesa Nacional a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88), com a finalidade de expor considerações acerca do pensamento de defesa à época e estabelecer parâmetros de comparação para futura análise. A segunda seção trata sobre a criação do MD, buscando retratar aspectos de sua implantação. Posteriormente, discorre-se sobre a concepção da Defesa Nacional após a criação do MD, com o propósito de comparar o pensamento relacionado à defesa. E, por fim, expõem-se as considerações finais sobre a pesquisa realizada.

A pesquisa norteou-se pelos preceitos de defesa sob a perspectiva de seu enquadramento no conceito mais amplo de Segurança Nacional, argumentada por pensadores nacionais e instituições afetas à área, sendo tratadas as informações obtidas de forma qualitativa

(Creswell, 2014, p. 49), traduzindo dos ordenamentos jurídicos e da literatura estudada os conhecimentos necessários à compreensão da defesa nacional como necessidade de pensamento da sociedade brasileira.

Ademais, com o propósito de buscar respostas para o fenômeno estudado a partir de um pensamento dedutivo, a pesquisa procurou comparar o tratamento dedicado à Defesa Nacional em períodos distintos, em que o Estado estruturou-se de forma diferente, procurando confirmar a construção do conhecimento através da confrontação de dados e estudos (Creswell, 2014, p. 51).

O artigo apresenta alguns conceitos básicos relacionados à Defesa Nacional, com a finalidade de facilitar a compreensão da análise desenvolvida. Além disso, o estudo baseou-se numa revisão bibliográfica e documental, priorizando-se a legislação normativa produzida pelo MD e estudos relacionados ao assunto, com o propósito de analisar a estrutura organizacional do ministério, bem como identificar as repercussões provenientes de sua criação e os impactos desta na Defesa Nacional.

O Brasil possui características que o destacam no cenário geopolítico regional e internacional. O território nacional apresenta extensa faixa litorânea; fronteira terrestre com quase todos os países de sua região, sem qualquer contestação de limites; ampla plataforma territorial; sociedade com diversidade de raças e religiões, que convivem em plena harmonia; e riquezas naturais e culturais. Além disso, a América do Sul goza de características peculiares que a diferenciam das demais regiões do planeta, tais como a baixa ocorrência recente de conflitos bélicos entre Estados constituídos, a inexistência de beligerâncias relacionadas ao extremismo religioso, a baixa incidência de ameaça terrorista e de problemas humanitários. Esse fenômeno confere caráter pacífico a região, tal como se constata no Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) brasileiro:

> O Brasil é um país de dimensões continentais. Possui a maior costa Atlântica do mundo e, com quase 191 milhões de habitantes, tem a quinta maior população do planeta. É grande produtor de energia renovável e não renovável, de proteína animal e vegetal. Possui extensas reservas de água potável, enorme biodiversidade e vastos recursos minerais. As recentes descobertas do pré-sal levaram o País a um novo patamar de reservas e produção de petróleo e gás natural. (Brasil, 2012c, p. 15)

Diante dessa perspectiva, torna-se imperiosa a identificação da importância singular do País quanto ao seu entorno regional estratégico, bem como, o seu posicionamento no concerto das nações. Esse fenômeno aponta para a necessidade da constituição de um setor de defesa à altura do Estado Brasileiro, com o propósito de assegurar um nível de segurança adequado à manutenção dos interesses nacionais.

Os conceitos de "Segurança" e "Defesa" são intrinsicamente ligados, uma vez que o segundo proporciona condições para o estabelecimento do primeiro. Dentre as variadas definições existentes, a Política Nacional de Defesa (PND) (Brasil, 2012a) coloca a "Segurança

Nacional" como uma condição de plena preservação da soberania e integridade territorial atingida pelo País; o que lhe permite alcançar seus interesses, livre de quaisquer ameaças, garantindo aos seus cidadãos o exercício de seus deveres constitucionais.

Contudo, para atingir esse propósito faz-se necessário dispor de uma "Defesa" capaz de proporcionar condições adequadas de preservação e manutenção dos interesses nacionais. De acordo com a Política acima citada, a "Defesa Nacional" reúne medidas e ações do Estado, priorizando-se o campo militar, para a defesa do território brasileiro e sua soberania. Além disso, trata da preservação dos interesses nacionais contra ameaças externas potenciais ou manifestas.

Alinhado à essa percepção, Eliézer Rizzo de Oliveira (2005, p. XXIII) acrescenta que a Defesa Nacional deve "[...] assegurar ao Estado brasileiro uma das variáveis da preservação de seus interesses, de apoio ao labor diplomático e, no limite hipotético, de sua própria sobrevivência"; apontando para a importância da "Defesa" para a manutenção da soberania e da existência de um Estado nacional.

No Brasil, a "Defesa Nacional", tal como é entendida na PND, possui o componente militar como vetor prioritário de sua estrutura, que tem como principal instituição o Ministério da Defesa (MD). Sua implantação foi realizada na última década do século XX, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, com o propósito de se adequar às modernas concepções de "Defesa", no cenário internacional[1]. Oliveira (2005, p. XXV) avalia que a criação do MD foi a mudança mais ousada e profunda aplicada nas Forças Armadas na história republicana; implicando em relevante transformação de conceitos relacionados à "Defesa Nacional".

A criação do MD transformou a estrutura de Defesa do País, implicando no surgimento de inquietações acerca das mudanças que foram proporcionadas por esse fenômeno. No sentido de aclarar este tema, o presente trabalho busca responder a seguinte questão: *Como evoluiu o pensamento sobre Defesa no Brasil desde a criação do Ministério da Defesa em 1999?*

A concepção da Defesa Nacional a partir da Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal promulgada em 1988 (CF/88) institui que é responsabilidade da união assegurar a *Defesa Nacional*. Além disso, a Carta Magna confere à União a responsabilidade de proteger a Pátria contra as ameaças externas, possuindo a autoridade para declarar guerra e paz (Brasil, 1988, Art. 21).

A CF/88 impõe responsabilidades específicas direcionadas aos Poderes Nacionais, quanto aos assuntos relacionados à *Defesa Nacional*, particularmente no que se refere ao seu componente militar, representado pelas Forças Armadas. De acordo com o dispositivo

[1] A decisão sobre a instituição do Ministério da Defesa se apoiou em variados aspectos relacionados à defesa nacional, entre os quais se inseriam estudos comparativos tomando por base a concepção de defesa implementada por outras nações (Winand & Saint-Pierre, 2008).

constitucional, normas gerais discorrerão sobre a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas[2]. Alinhado a tal percepção, Otávio Amorim Neto (2010, p. 441) destaca que:

> Cumpre lembrar que tanto o Poder Executivo como o Poder Legislativo são partes da União. Porém, o instrumento da defesa nacional, as Forças Armadas, está sob autoridade suprema do Presidente (art. 142). Assim, pode-se dizer que, por meio da Carta Magna, o povo soberano delegou a defesa da Pátria à União, a qual, por sua vez, tem nas Forças Armadas seu instrumento de defesa, instrumento que se encontra sob a autoridade do Chefe de Estado.

Eliézer Rizzo de Oliveira (2005, p. 48) aponta semelhante percepção, ao descrever que, apesar da designação constitucional de Comandante das Forças Armadas e da prerrogativa sobre seu emprego atribuída ao Presidente da República, o Poder Legislativo possuía responsabilidades quanto à Defesa Nacional. O autor observa, contudo, o desinteresse do Parlamento pelos assuntos concernentes à temática. Essa situação resultava no desempenho de funções complementares e dependentes por parte do Legislativo, tal como compor o Conselho de Defesa Nacional.

O formato da *Defesa Nacional* – até o ano de 1999[3] – comportava a relação política e administrativa dos ministérios do Exército, da Marinha e da Aeronáutica diretamente com o Presidente da República, o qual contava com o assessoramento do Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA) e o do Alto Comando das Forças Armadas (Figura 1). Além disso, o Presidente contava ainda com o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional para tratar de assuntos atinentes à *Defesa* do País.

O Conselho da República comportava o vice-Presidente, os presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, além de parlamentares líderes da maioria na Câmara e no Senado e o Ministro da Justiça, e ainda seis cidadãos natos. Tal dispositivo era acionado apenas em caso de necessidade de intervenção federal, estado de defesa e estado de sítio, e nas questões relevantes para a estabilidade das instituições democráticas (Brasil,1988, Art. 89 e 90).

Quanto ao Conselho de Defesa participavam o Vice-Presidente da República; os presidentes das casas legislativas; o Ministro da Justiça; os ministros militares (Exército, Marinha e Aeronáutica); o Ministro das Relações Exteriores; e o Ministro da Economia, Fazenda e Planejamento. Tal dispositivo representava um órgão de assessoramento do Presidente da República nas hipóteses de declaração de guerra e celebração de paz; nas oportunidades de intervenção federal, estado de defesa e estado de sítio; nas propostas de declaração e uso de áreas indispensáveis à segurança nacional; e nos assuntos relacionados à independência nacional e do direito democrático (Brasil 1991a, Art. 1 e 2).

---

[2] A Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Este ordenamento estabelece que somente o chefe do Poder Executivo (Presidente da República) pode autorizar o emprego das Forças Armadas, para a garantia dos poderes constitucionais nas mais variadas situações, a despeito de a possibilidade de seu acionamento ser facultada aos demais Poderes.

[3] Ano da criação do Ministério da Defesa.

O formato acima descrito proporcionava o afastamento natural do Poder Legislativo em relação ao tema *Defesa Nacional*, em virtude do raro acionamento dos conselhos nos quais os parlamentares tinham assento. Esse afastamento contribuía para o desconhecimento dos assuntos de defesa, ou até mesmo a sua má interpretação. Naquelas condições, a *Defesa* era vista como um tema "subalterno na pauta política do país" (Oliveira, 2005, p. 48). Semelhante percepção foi registrada por Amorim Neto (2010, p. 435), ao observar que matérias jornalísticas e a bibliografia acadêmica relacionadas à *Defesa Nacional* concordam em retratar que o Legislativo reservava lugar secundário ao assunto, no período discriminado.

Amorim Neto (2010, p. 443) também aponta para a inexperiência dos integrantes do Poder Legislativo quanto aos assuntos de *Defesa*, além do número limitado de parlamentares que estudavam o assunto. Alerta ainda para a inexistência de grupos de interesse organizados e numerosos no Brasil que discutissem com propriedade os assuntos de segurança nacional, com a finalidade de contribuir com o desenvolvimento de uma política de defesa nacional (PDN).[4]

Tal constatação é reforçada quando se verifica o tempo de permanência dos parlamentares integrantes da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN[5]). Esse fenômeno provoca pouca profundidade no trato com os assuntos de defesa por parte dessa comissão (Winand & Saint-Pierre, 2008).

A baixa prioridade dedicada aos assuntos de *Defesa Nacional* pelo Poder Legislativo no período discriminado foi registrada por Oliveira (2005) também como consequência do equivocado entendimento quanto às relações entre ambiente regional e necessidade de segurança[6]. O autor aponta que o Legislativo não enxergava possibilidades de conflito externo imediato num horizonte possível, amparando-se nas condições pacíficas em que se inseria o Brasil na realidade sul-americana, fato que denotava ponto de vista limitado à análise de conflitos entre Estados, excluindo outras possibilidades de ameaças à segurança nacional.

Amorim Neto (2010, p. 435), por sua vez, ao analisar o pensamento da sociedade brasileira para os assuntos relacionados à *Defesa*, concluiu que a não participação do Brasil em guerras por um longo período de tempo, além da remota possibilidade de ocorrência de conflito com outro Estado ou ator não estatal, esmaece o interesse da sociedade pelos assuntos de defesa, tendo como consequência a baixa prioridade dispensada ao assunto pelos legisladores.

---

[4] A Política de Defesa Nacional (PDN) lançada em 1996 se caracterizou por ser o primeiro documento de defesa do País após a promulgação da CF/88, visando padronizar o pensamento de defesa no Brasil (Proença Jr & Diniz, 1998, p. 35).

[5] A Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN) é uma das 23 comissões permanentes da Câmara dos Deputados. Entre suas atribuições principais, encontra-se a de apreciar projetos de lei, tratados internacionais e outras proposições referentes às áreas de defesa e de política externa brasileiras. Compete-lhe, ainda, o acompanhamento e a fiscalização das ações administrativas exercidas pelo Poder Executivo naquelas áreas, nos termos estabelecidos pela Constituição Federal. Além dessas funções, a CREDN promove, também, debates e discussões com a participação de autoridades civis e militares, estudiosos, especialistas, acadêmicos e com a sociedade civil, sobre todos os temas ou assuntos inseridos no seu campo temático de atuação (Brasil, 2016).

[6] As necessidades da Defesa Nacional transcendem as análises de possibilidades de conflitos entre Estados Nacionais. Tal como conceituado acima, a PND define a defesa como "o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase no campo militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas". Dessa forma, existem outras ameaças, além dos Estados Nacionais, que interferem na segurança do território brasileiro, tais como atores não-estatais, organismos internacionais, dentre outros.

Embora a Política de Defesa Nacional de 1996 (Brasil, 1996, p. 4) apontasse para a essencialidade do fortalecimento equilibrado da capacitação nacional no campo da defesa – com a participação dos setores industrial, universitário e científico-tecnológico – constata-se que as prioridades da sociedade brasileira em tempo de paz relegavam a importância das Forças Armadas a um segundo plano (Proença Junior & Diniz, 1998, p. 28).

Quanto ao Legislativo, nota-se ainda uma tendência à dedicação aos temas, cujos resultados podem ser usufruídos em curto prazo. Referindo-se à América Latina como um todo, David Pion-Berlin (2009, p. 25 e 26) constata que "[...] os partidos políticos da região raramente incluem questões de defesa em seus programas e não as utilizam como temas de campanha e governo". Esse fenômeno também é descrito por Oliveira (2005, p. 107), ao pontuar que parlamentares de grande prestígio dedicam-se às comissões com maior visibilidade midiática, enquanto os partidos políticos designam parlamentares com pouca experiência ou de baixa influência para a CREDN.

Domício Proença Jr. e Eugenio Diniz (1998, p. 51) reforçam essa percepção, avaliando que lideranças políticas tendem a dar mais atenção às questões de curto prazo e que lhes rendem mais votos. Na medida em que não se percebem ameaças, as lideranças políticas tendem a não dar importância às questões de defesa, deixando-as para serem discutidas no âmbito das instituições militares.

Em relação à integração entre as Forças Armadas, Amorim Neto (2010, p. 443), por sua vez, relata que "Entre 1985 e 1998, os Ministros Militares se preocuparam sobretudo com os interesses corporativos de suas forças e a preservação da estratégia particular de defesa tradicionalmente adotada por cada uma delas". João Paulo Alsina Jr. (2006, p. 61) reforça esse posicionamento, descrevendo que, no período anterior à criação do MD, a política de defesa nacional representava um somatório das políticas setoriais das Forças singulares[7], apontando para a ausência de integração.

Também se referindo ao período anterior à criação do MD, Proença Jr e Diniz apresentam considerações acerca do conteúdo da PDN de 1996 na obra "Política de defesa no Brasil: uma análise crítica", colocando contrapontos à questão da integração das Forças Armadas brasileiras. Os autores questionam a ausência de uma posição mais clara na política de defesa quanto ao estabelecimento de medidas efetivas pragmáticas de integração; e concluem que a PDN se resumia a uma harmonização de ideias entre as forças singulares.

Outro aspecto característico da concepção da Defesa Nacional no período anterior à criação do MD, era a multiplicidade de atores que deliberavam sobre o tema *Defesa Nacional*,[8] contudo, destituídos de um organismo que coordenasse todos os esforços. Havia, portanto, a necessidade de centralizar os interessados na matéria num organismo único, como constata o antigo ministro da Marinha, Almirante Marcio Cesar Flores (2011): "Ao

[7] Forças singulares: cada uma das três forças militares do Brasil: Marinha do Brasil, Exército Brasileiro e Força Aérea Brasileira.

[8] Estrutura da Defesa Nacional com os Ministérios Militares e o EMFA, conforme a figura 1.

longo da história brasileira cada uma delas (Forças Singulares) cultivou preocupações e prioridades que lhes são peculiares".

Além disso, alguns autores apresentam argumentos que enfocam o desinteresse de governantes e das próprias Forças Armadas na criação do Ministério, apontando motivos diversos como a ausência de guerras, a construção de relações mais sólidas com países vizinhos, a elevada autonomia dos militares, e a emergência das prioridades internas do Estado, tais como as questões econômicas e sociais (Rocha, 2008, p. 2).

Nota-se ainda outras lacunas no pensamento de defesa, expresso pela PDN de 1996, anterior à criação do Ministério da Defesa, caracterizados pela superficialidade no tratamento de assuntos como mobilização, níveis de prontidão e priorização de recursos e meios (Proença Junior & Diniz, 1998, p. 69).

Somado a isso, Rocha acrescenta que à época de criação do MD a conjuntura internacional apresentava-se orientada às questões econômicas e de cooperação no setor de segurança, particularmente os países da América do Sul. Esse fenômeno refletia diretamente em menor preocupação com o tema e na consequente redução do orçamento destinado às despesas militares (Rocha, 2008, p. 3)

Constata-se, portanto, que o tema da defesa nacional era tratado de maneira inadequada no período imediatamente posterior à promulgação da CF/88. Além disso, os assuntos de defesa eram conduzidos por diferentes atores, fracionando os esforços e dificultando seu desenvolvimento. A edição da Política de Defesa Nacional de 1996 não foi suficiente para sanar a dispersão de esforços e a tendência à autonomia de cada Força Singular, em termos de manutenção de suas missões tradicionais, preservação ou ampliação de sua fatia orçamentária e busca de prestígio (Grissom, 2006). Tal fenômeno apontava para a necessidade da criação de um organismo que conduzisse o direcionamento das ações afetas à defesa nacional de forma centralizada e harmônica, potencializando os esforços singulares.

A criação do Ministério da Defesa

Embora a criação de um ministério da defesa constasse de planos de governo anteriores[9], o então candidato à reeleição presidencial Fernando Henrique Cardoso trazia em seu programa a intenção de consumar tal intento[10]. Neste sentido, após sua reeleição foram tomadas medidas com a finalidade de dar continuidade ao processo que deu origem ao Ministério da Defesa (MD).

> Com o objetivo de viabilizar essa edificação, [...] foi criada a Câmara de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN)[11] [...] a recém criada

[9] No plano de governo de Fernando Collor de Melo constava a pauta de integração dos esforços de defesa num único ministério (Amaral & Suter 1990). Existem ainda estudos que indicam intenções de centralização da defesa desde a década de 1940 (Winand & Saint-Pierre, 2008)

[10] Período relacionado à 1ª candidatura presidencial.

[11] A CREDN foi criada por meio da Resolução datada de 15 de setembro de 1936, com a denominação de "Diplomacia e Tratados"; e passou a ser designada com o nome atual por intermédio da Resolução nº 15, de 1996 (Brasil, 2016).

> câmara elaborou um documento sobre a Política de Defesa [...] com o nome de Documento de Política de Defesa Nacional (DPDN).[12] (Winand & Saint-Pierre, 2010, p. 4)

Antes de assumir as funções presidenciais, Fernando Henrique Cardoso havia determinado ao Estado-Maior das Forças Armadas estudos com a finalidade de emitir parecer quanto à implantação do novo ministério, sinalizando a intenção de centralizar os assuntos de defesa do país num organismo único subordinado diretamente à Presidência da República (Oliveira, 2005, p. 118).

Finalmente, no ano de 1999, o Estado brasileiro criou o Ministério da Defesa (MD)[13], por intermédio da Emenda Constitucional nº 23/99, centralizando as questões de defesa do país e subordinando a ele as Forças Armadas. De acordo com a Lei Complementar nº 97/99 – que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas – "As Forças Armadas são subordinadas ao Ministro de Estado da Defesa, dispondo de estruturas próprias" (Brasil, 1999a, Art. 3º). Além disso, em sua página oficial, verifica-se que o Ministério da Defesa tem por finalidade:

> Coordenar o esforço integrado de defesa, visando contribuir para a garantia da soberania, dos poderes constitucionais, da lei e da ordem, do patrimônio nacional, a salvaguarda dos interesses nacionais e o incremento da inserção do Brasil no cenário internacional. (Brasil, 2015b).

A criação do MD trouxe consigo a possibilidade contribuir para uma maior unidade de esforços quanto ao pensamento de defesa, permitindo melhor integração entre civis e militares quanto aos assuntos relativos à temática. Nesse sentido, Winand & Saint-Pierre (2010, p.5) colocam que esse fato anunciou uma nova era dessas relações. Importante destacar ainda, que em discurso proferido pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, ele deixa claro seu entendimento sobre a finalidade do MD, enfatizando que não havia cogitação de tentativa de reafirmação de comando civil sobre o militar (Oliveira, 2005, p. 296).

Este ato assegurou ainda, a possibilidade de concretização da integração dos variados subsetores da "Defesa Nacional", tais como aqueles relacionados às compras e aquisições de material de emprego militar. Neste sentido, a Lei Complementar nº 97/99 estabelece que:

> Compete ao Ministério da Defesa [...] formular a política e as diretrizes referentes aos produtos de defesa empregados nas atividades operacionais, inclusive armamentos, munições, meios de transporte e de comunicações, fardamentos e materiais de uso individual e coletivo [...].

[12] Cabe destacar que, de acordo com Domício Proença Jr. e Eugenio Diniz (1998, p. 22), tal documento descrevia quase uma subordinação dos militares aos civis – completa inversão de entendimento, segundo os mesmos autores.

[13] Nova estrutura da Defesa Nacional, conforme as figuras 2 e 3.

Apesar da complexidade de operacionalizar a integração entre os antigos ministérios militares, verifica-se que a criação do Ministério da Defesa tinha a intenção de promover a racionalização das atividades militares relacionadas à "Defesa", buscando assegurar maior eficiência ao setor.

A criação do MD materializou a substituição dos antigos ministérios militares, transformando-os em Comandos do Ministério da Defesa. Além disso, o Estado-Maior das Forças Armadas foi extinto na data da criação do novo ministério. Não obstante, cabe apontar que, a despeito da extinção dos ministérios militares e do Estado-Maior das Forças Armadas, foi preservado o foro especial desfrutado pelos comandantes militares, por fazerem parte do Conselho Militar de Defesa (Brasil, 1999a).

A criação do Ministério da Defesa naturalmente provocou a alterações do ordenamento nacional normativo das Forças Armadas. Nesse sentido, a Lei Complementar nº 69, de 23 de julho de 1991 – que versava sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas – foi revogada pela Lei Complementar nº 97, de 9 de junho e 1999; a qual foi mais tarde atualizada pela Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010.

Estas últimas legislações apresentaram mudanças que impactaram a concepção da defesa. Dentre essas mudanças, podem ser citadas: a criação de novos cargos e organismos; a alteração nas relações de assessoramento ao comandante supremo; a atribuição de responsabilidades ao Ministro da Defesa pelas propostas de promoções de oficiais generais e pelo exercício da direção superior das Forças Armadas; a atribuição ao MD de responsabilidade pela elaboração da produção normativa de defesa e pela priorização do orçamento de defesa; a inclusão de considerações sobre a participação em missões de paz nas normas gerais de emprego das FA; o maior detalhamento sobre o emprego das FA nas missões de garantia da lei e da ordem; e a discriminação mais detalhada das atribuições das Forças Singulares.

Diante do apresentado na presente seção, constata-se que o processo da criação do Ministério da Defesa foi desenvolvido a partir da percepção da necessidade da integração dos esforços relacionados aos assuntos de defesa, provocando a centralização da direção política e do emprego conjunto das Forças Armadas num organismo único. Esse fenômeno buscava modernizar a estrutura de defesa, procurando ampliar o tratamento da temática.

A concepção da Defesa Nacional após a criação do Ministério da Defesa: Identificação de mudanças

A criação do Ministério da Defesa alterou a estrutura da Defesa Nacional do Estado brasileiro, implicando em mudanças para o setor de *Defesa* do País (Figura 2). Em sua primeira estrutura organizacional, o MD comportava os Comandos do Exército, da Marinha e da Aeronáutica, além do Estado-Maior de Defesa e de três secretarias: Secretaria de Política Estratégia e Assuntos Internacionais; Secretaria de Logística e Mobilização; e

Secretaria de Organização Institucional. Cumpre ressaltar ainda, a mudança do Conselho Militar de Defesa, do qual passou a constar a figura do Ministro da Defesa.

Também nota-se que o Comando Supremo das Forças Armadas – prerrogativa do presidente da República – passa a operar por intermédio do MD na direção superior das Forças Armadas, caracterizando o ponto primordial da alteração na estrutura da *Defesa Nacional*. Constata-se ainda, que ao MD foram atribuídas responsabilidades centrais nas questões de Defesa, tais como a Política de Defesa Nacional[14], a Estratégia Nacional de Defesa, o Livro Branco da Defesa Nacional, a política e a estratégia militares; a doutrina e planejamento de emprego das Forças Armadas; dentre outros assuntos. (Brasil, 1999a)

Ademais, a implantação do Ministério da Defesa contribuiu para que o tratamento dos assuntos de defesa transcendesse a esfera militar, possibilitando maior abrangência de estudos e opiniões na área da defesa – seja por intermédio da inserção de profissionais ligados à defesa no MD ou, até mesmo, pela oferta de bolsas para pesquisas na área. Nesse sentido, cumpre destacar o estudo realizado pelo professor André Marenco (2016), apresentado durante conferência realizada na Escola Superior de Guerra (ESG), o qual identificava às instituições de ensino, distribuídas por todo o país, que desenvolvem programas de pós-graduação em Ciência Política e Relações Internacionais, que tratam da temática sobre defesa (Quadro 1). No quadro apresentado verifica-se que importantes universidades brasileiras mantêm programas de pesquisas na área de defesa, denotando a atual importância do assunto para a academia.

Esse fenômeno evidencia-se ao comparar a própria estrutura da *Defesa Nacional* dos períodos anterior e posterior à criação do MD. A presença de civis na estrutura de Defesa Nacional no período anterior ao MD era constatada apenas no Conselho da República e no Conselho de Defesa; contudo, as oportunidades e as finalidades previstas para reunião de seus integrantes se mostravam raras. Com a criação do MD esse aspecto foi alterado, ao incluir profissionais civis nos quadros das diversas secretarias do novo ministério.

Ao se verificar a atual estrutura organizacional do MD[15], assim como seu posicionamento na estrutura do Poder Executivo Federal do Brasil, pode-se constatar a ampla presença de civis nos quadros do Ministério, tratando sobre assuntos diretamente ligados à Defesa[16].

Alinhado à constatação acima, Oliveira (2005, p. 296) destaca o discurso do presidente Fernando Henrique Cardoso, durante almoço com os oficiais generais no clube do Exército, no ano de 2000:

---

[14] Atualmente a Política Nacional de Defesa (documento originalmente lançado em 1996, sob o título de Política de Defesa Nacional, e atualizada em 2005 e, atualmente com o título de Política Nacional de Defesa, lançada em 2012) cumpre o papel de estabelecimento dos objetivos e diretrizes da Defesa Nacional.

[15] Cumpre mencionar que as secretarias previstas na organização inicial do MD (Figura 2) evoluíram, transformando-se nas atuais Secretaria de Organização Institucional (Seori), Secretaria de Pessoal, Ensino, Saúde e Desporto (SEPESD); Secretaria de Produtos de Defesa (SEPROD); e Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (CENSIPAM); além dos organismos de assessoramento direto ao Ministro da Defesa. Organograma do Ministério da Defesa, retirado do site oficial do ministério. Disponível em: http://www.defesa.gov.br/arquivos/estrutura/organograma.pdf. Acessado em: em 13 de junho de 2016.

[16] O organograma do MD indica, através de código de cores, os organismos dirigidos por militares (legenda colorida) ou por civis (legenda em branco).

> A segurança e a defesa do Brasil não constituem responsabilidades exclusivas das Forças Armadas e a nação já percebeu. [...] deixaram de ser preocupações exclusivas do segmento militar e, crescentemente, no Brasil, nas universidades, no Congresso, na imprensa, nos partidos, nós estamos assimilando, vendo que esses segmentos começam a participar mais intensamente na elaboração de uma Política de Segurança e Defesa.

Colaboram para o argumento acima destacado, iniciativas no sentido de proporcionar maior abrangência à temática Defesa Nacional, como, dentre outras os seminários proporcionados pelo MD – dos quais pode-se citar o ciclo de seminários intitulado *Segurança Internacional: Perspectivas Brasileiras*, em parceria com instituições públicas e privadas – e o lançamento e a reedição de documentos de defesa. Ademais, o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) (2012c, p. 147), revela a expectativa de que o tema Defesa Nacional venha a ser discutido no âmbito do Parlamento, da burocracia federal, da academia, e da sociedade brasileira em geral.

Por outro lado, 17 anos após a criação do Ministério da Defesa, constata-se que a expectativa de que a sociedade brasileira viesse a ter maior participação nos debates sobre defesa não obteve plena efetividade. Nesse sentido, ao analisar a Estratégia Nacional de Defesa (END) (2008), o Almirante Marcio Cesar Flores (2011), constatou o desinteresse de variados setores da sociedade – mídia, academia, parlamentares, opinião pública e indústria – no tema Defesa Nacional, empobrecendo o debate sobre o tema.

Outrossim, sobre o mesmo tema, o diplomata Paulo Roberto de Almeida (2009) observa que a END (2008) inicia o debate "[...] sobre onde, e com que instrumentos, o Brasil quer chegar em matéria de defesa e de segurança estratégica", apontando que o citado documento, representou uma importante iniciativa; contudo, seu conteúdo necessita de maior discussão sobre as reais necessidades da nação quanto aos aspectos relacionados à temática.

Por outro lado, de acordo com Rocha (2009), a END (2008) apresentou conteúdo significativo, porém de difícil consecução em sua plenitude. O autor argumenta que o texto propõe soluções em áreas que, embora se relacione, não se encontram enquadradas pelo setor de defesa, tais como a educação e a ciência e tecnologia.

De acordo com Amorim Neto (2010, p. 444), nota-se ainda que os ministros nomeados desde a criação do MD têm exercido limitada influência legislativa, em virtude do histórico afastamento do Legislativo em relação ao assunto de Defesa Nacional. O autor acrescenta que a única exceção foi a gestão de Nelson Jobim, que se revelou "um Ministro da Defesa plenamente integrado à maioria legislativa", permitindo sua administração alcançar objetivos importantes para o setor. Corroboram para tal assertiva o lançamento da END (2012b, p. 134 e 135), documento que contribuiu para a publicidade do assunto, e a criação da Frente Parlamentar da Defesa Nacional, no mesmo período.

Além de Jobim, foram designadas para o cargo de Ministro da Defesa outras personalidades de significativa importância política, como o diplomata Celso Amorim, que já havia ocupado

o Ministério das Relações Exteriores, e os deputados Jaques Wagner, Aldo Rebelo e Raul Jungmann, todos de longa tradição legislativa. Contudo, cabe apontar que, à exceção de Celso Amorim, todos os demais não ultrapassaram dez meses no cargo, inviabilizando maiores realizações.

Ademais, cumpre ressaltar que desde a criação do MD (1999), apenas três dos dez ministros nomeados para o cargo ultrapassaram o período de 24 meses à frente do referido ministério: Geraldo Quintão, Nelson Jobim e Celso Amorim (Quadro 2). Esse fenômeno provocou dificuldades para a implementação de medidas mais consistentes para o setor de defesa do Brasil.

A despeito da intenção de promover maior envolvimento dos integrantes do Poder Legislativo nos debates dos assuntos relacionados à defesa, ainda se nota a existência de baixa especialização dos parlamentares no que se refere ao tema, conforme constatou Andréa Benetti Carvalho de Oliveira (2014, p. 8). Sua pesquisa tomou por base a composição da CREDN, da Câmara dos Deputados, analisando o grau de especialização na temática. Os resultados demonstraram baixíssima especialização e ausência de conhecimento técnico da maior parte dos deputados pesquisados.

A modernização normativa da Defesa[17] configurou-se como uma mudança no pensamento da Defesa Nacional após a criação do MD. O Ministério da Defesa tem elaborado e reeditado documentos de defesa que orientam, normatizam e estabelecem diretrizes quanto aos assuntos de Defesa do Estado. Neste sentido, a PND organiza as diretrizes e metas da Defesa Nacional para o Estado brasileiro, permitindo um adequado direcionamento acerca das medidas a serem adotadas pelos atores integrantes desse setor do país (Brasil, 2012a).

Soma-se a isso, o lançamento da END[18], cujo conteúdo define os caminhos para o atingimento dos objetivos propostos pela PND, na qual a materialização se configura por meio das diretrizes estratégicas. Nesse contexto, o então deputado Raul Jungmann (2010, p. 478) avalia que a END expressa a autoafirmação do País, quanto aos caminhos que pretende trilhar, além de revelar o posicionamento do Estado no que se refere aos seus objetivos e interesses estratégicos. O deputado complementa, afirmando que "na elaboração da END, há que identificar alguns aspectos importantes. Ela foi elaborada e escrita por civis e militares, as considerações estratégicas ganharam feições abrangentes, e optou-se por conferir a ela maior publicidade possível."

Por outro lado, manifestaram-se também opiniões diversas das apresentadas acima, tal como a visão de Paulo Roberto de Almeida (2010, p. 1), que considera a primeira versão da Estratégia Nacional de Defesa (END/2008) eivada de caráter idealista, distante dos desafios colocados ao País e alheia à realidade efetiva das coisas. O diplomata destaca as fragilidades relacionadas à ausência de análise econômica quanto às diretrizes estabelecidas e à divergência entre as prioridades de defesa e a realidade da segurança nacional do Brasil.

---

[17] Termo empregado pelo então Ministro da Defesa Jaques Wagner, por ocasião de palestra ministrada na Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME), em 31 de julho de 2015.

18 Lançada originalmente em 2008 e reeditada no ano de 2012.

A visão crítica da END 2008 é compartilhada pelo Almirante Flores (2011), quando aponta que o desenvolvimento dos projetos relacionados à Defesa não é convergente com as prioridades estabelecidas, e tampouco sustentável do ponto de vista econômico. Acrescenta ainda que não se percebeu no conteúdo da END 2008 a clara definição das ameaças do País.

Já para Almeida C. W. (2010) os documentos de defesa foram concebidos em decorrência da necessidade de se ordenar e clarificar os objetivos a defesa nacional, além de orientar a organização do preparo e do emprego do instrumento militar da defesa nacional, uma vez que o mesmo se encontrava engajado, prioritariamente, em ações típicas de outras áreas governamentais, ou seja, onde o Estado não conseguia se fazer presente.

No que se refere ao engajamento da sociedade nos assuntos relacionados à temática, Rocha (2009) coloca que a mesma ainda questiona-se acerca da verdadeira função a ser exercida pelas Forças Armadas, por desconhecer preceitos fundamentais relacionados à defesa nacional. Nesse sentido, os documentos de defesa apresentaram-se como uma emergente necessidade para trazer esclarecimento à sociedade brasileira, assim como, para estabelecer metas às instituições de defesa do país.

Quanto ao Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN), constata-se que representou um estímulo à discussão sobre a temática de defesa no âmbito da sociedade de brasileira, uma vez que contribuiu para a possibilidade de se conhecer com maior profundidade os atores relacionados à Defesa Nacional. Contudo, tal iniciativa necessita de continuidade de participação de variados setores da sociedade, com o propósito de possibilitar a consolidação do assunto na agenda nacional; bem como, permitir que o mesmo atinja maior efetividade.

A criação do Ministério da Defesa proporcionou mudanças na "Defesa Nacional", materializadas a partir das consequências políticas das alterações de sua estrutura. Além disso, verificou-se maior possibilidade de debate da temática na sociedade por intermédio de sua modernização normativa. Nesse sentido, tais ações possibilitaram maior abrangência no tratamento da matéria, contribuindo como estímulo para a discussão dos assuntos de defesa pela sociedade brasileira.

Considerações finais

A Defesa Nacional sofreu alterações após a criação do MD, particularmente após as normatizações estabelecidas, que impactaram a concepção de defesa do Estado; contudo, permanecem algumas necessidades de aprimoramento em seu processo de consolidação. Esse ministério foi concebido para materializar um organismo superior da Defesa Nacional, através do qual todos os assuntos a esta relacionados estariam concentrados. A estruturação do ministério desencadeou consequências políticas e estratégicas no âmbito do setor de defesa do País.

Tal fenômeno possibilitou a implementação de ações, que refletiram numa mudança de postura do Estado brasileiro nas questões relacionadas à defesa (Quadro 3), representando o início de uma abordagem multidisciplinar da temática de defesa e segurança estratégica,

com abrangência mais alargada do que o tratamento tradicionalmente conferido ao assunto pelos militares.

A estrutura da Defesa Nacional com os ministérios militares e o EMFA – estrutura anterior à criação do MD – caracterizava-se pela relação política direta entre os ministros militares e o Presidente da República. A partir da nova estrutura organizacional da defesa, materializada pela centralização dos comandos militares sob o controle do Ministro da Defesa; assim como, pela criação de secretarias e instâncias de assessoramento direto ao mesmo, caracterizou-se a intenção de ampliar o diálogo político em torno das questões de defesa[19], contribuindo para o tratamento mais abrangente da temática.

Além disso, na estrutura de defesa anterior ao MD verificava-se grande limitação da participação de civis nos debates relacionados à temática; restringindo-se ao Conselho da República e Conselho de Defesa Nacional, que reuniam-se de maneira episódica para tratar de assuntos específicos. Por outro lado, a concepção da estrutura organizacional do MD contribuiu para uma maior participação dos cidadãos civis na temática de defesa, os quais passaram a integrar as secretarias e os organismos de assessoramento direto ao Ministro da Defesa, além de lhes serem oferecidas possibilidades de realização de estudos, por intermédio de bolsas de pesquisas na área.

No período anterior à criação do MD, a temática da Defesa Nacional era conduzida majoritariamente pelo Poder Executivo; limitando-se ao tratamento dos militares. A despeito da condução responsável do tema da Defesa Nacional pelos militares, tal matéria necessitava discussão mais ampla. Essa situação foi amenizada a partir da criação do MD, que tem servido de fator motivador para uma maior participação de outros atores da sociedade na discussão de assuntos de defesa. Esse fenômeno reflete na abrangência do atual alcance do assunto "defesa" nas universidades nacionais, conforme citado em seção anterior.

Além disso, foi possível identificar a fragilidade na integração dos esforços da defesa, traduzido pela baixa interação entre as Forças Singulares, no período anterior à concepção do MD, acima identificada por Oliveira (2005) e Flores (2011). Tal fato, caracterizava tratamento inadequado à matéria. A criação do MD materializou a iniciativa do estabelecimento de um organismo unificador das questões de Defesa Nacional, com a finalidade de possibilitar maior integração entre as Forças Armadas e os segmentos da sociedade brasileira no desenvolvimento das questões afetas à temática. Contudo, tal intento mostrou-se ainda insuficiente em decorrência da, ainda frágil, participação da sociedade nas questões de defesa, e da incipiente interação das Forças Armadas.

O distanciamento dos parlamentares brasileiros dos assuntos de defesa, somado a sua inexperiência em relação ao tema, caracterizou ambos os períodos – antes e após a criação do MD. Em geral, as casas Legislativas mantêm-se afastadas ou alheias ao tema da Defesa

[19] A criação do Ministério da Defesa possibilitaria centralizar num mesmo organismo as Forças Armadas, e outras secretarias de interesse da defesa, com a finalidade de organizar o esforço coletivo relacionado à defesa e segurança estratégica do País.

Nacional, embora o período da gestão de Nelson Jobim tenha sido uma exceção, na qual surgiram algumas medidas concretas de participação parlamentar nos debates sobre o tema.

Também é importante registrar que, desde a criação do Ministério da Defesa, os ministros designados, via de regra, permaneceram menos de 24 meses no cargo; exceção feita aos ex-ministros Geraldo Quintão, Nelson Jobim e Celso Amorim. Esse fenômeno provocou a redução das oportunidades de aprimoramento do setor, uma vez que pouco se faz em períodos curtos de direção ou chefia de instituições.

A baixa percepção de ameaça manteve-se constante em ambos os períodos estudados – antes e após a criação do MD, provocando limitado engajamento da sociedade brasileira e de seus representantes nos assuntos referentes à Defesa Nacional. Grande parte das iniciativas apresentadas foram originadas no Poder Executivo; tais como a modernização normativa, os seminários promovidos pelo MD, assim como as oportunidades de inserção civil no Ministério e o incentivo à pesquisa na área, as quais serviram para amenizar tal óbice. Verifica-se, pois, a necessidade de maior engajamento da sociedade civil, da academia e do Poder Legislativo, na ampliação do debate de defesa, com o intuito de consolidar o tema, dada a sua importância no contexto nacional.

Registre-se ainda, que os atuais documentos de defesa – PND, END e LBDN – resultaram de contribuições de civis e militares. Em que pese a existência de críticas quanto ao conteúdo dos mesmos e a necessidade de suas atualizações quadrienais, conforme Lei Complementar nº 97/99, constata-se que a iniciativa de seus lançamentos caracterizou-se como um marco no pensamento nacional sobre defesa.

Ademais, outras iniciativas integradoras entre a Academia e as FA foram constatadas, após a criação do MD, particularmente os lançamentos da PND (2005) e da obra "Segurança Internacional: perspectivas brasileiras", editado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). A primeira teve seu lançamento após a realização de uma série de seminários em Itaipava, com a participação de variados setores da sociedade. Enquanto que a segunda reuniu acadêmicos, militares, parlamentares, jornalistas, dentre outros representantes da sociedade, materializando a aproximação entre os variados atores com interesse em defesa.

Contudo, se faz necessário apontar que tais iniciativas representaram apenas uma constatação de aproximação entre os atores citados, cabendo ainda o aprofundamento das interações dos diversos setores interessados na temática, a partir de outras iniciativas; como elaboração de projetos interdisciplinares; desenvolvimento de pesquisas científicas conjuntas.

Por fim, o aprimoramento da estrutura de defesa do país, por intermédio da criação do Ministério da Defesa foi um passo fundamental no processo evolutivo da nação, assegurando a adequação aos desafios contemporâneos e a preservação dos interesses nacionais – conforme ordenamento de defesa vigente. Contudo, faz-se necessária a manutenção de um contínuo aperfeiçoamento nos estudos sobre a Defesa Nacional, com a finalidade de promover o amadurecimento devido ao tema e permitir maior conscientização de sua importância.

Referências Bibliográficas

Almeida, P. R. (2009, março). Estratégia Nacional de Defesa: comentários dissidentes. *Mundorama* (Revista de divulgacao científica em Relações Internacionais. Disponível em: http://www.mundorama.net/2009/03/14/estrategia-nacional-de-defesa-comentarios-dissidentes-por-paulo-roberto-de-almeida/. Acessado em: 28 de agosto de 2016.

Almeida, P. R. (2010, junho). A Arte de NÃO fazer a Guerra: novos comentários à Estratégia Nacional de Defesa. 11 , pp. 21-31. (M. 47, Ed.) Brasil. *Revista Geopolítica*. Ponta Grossa, PR, v. 1, no. 2, p. 5-20, Jul.-Dez. 2010.

Almeida, C. W. Política de defesa no Brasil: considerações do ponto de vista das políticas públicas. *OPINIÃO PÚBLICA*, Campinas, SP, v. 16, n. 1, p. 220-250, Junho, 2010.

Alsina Junior, J. P. (2006). *Política Externa e Política de Defesa do Brasil: síntese imperfeita*. Brasília: Câmara dos Deputados. Brasilia, DF, Brasil: Coordenação de Publicações.

Amaral, Z. B., Suter F. *Jornal do Brasil*. (1990) (Caderno B., p. 3, "Última Forma", 9 de janeiro de 1990). Disponível em: http://bndigital.bn.br/hemeroteca-digital/. Acessado em 15 de junho de 2016.

Amorim Neto. (2010). O papel do Congresso nas questões de defesa: entre a abdicação e o comprometimento. In JOBIM, A., ETCEHEGOYEN, S. W., & ALSINA, J. P. *Segurança Internacional: Perspectivas Brasileiras*. 1ª Ed. Rio de Janeiro: RJ, Editora FGV. 435 - 447.

Amorim, C. (2011). Uma visão brasileira do panorama estratégico global. França. in: conferência "L'état du monde, 30 ans". França. *Contexto Internacional*. v. 33 no. 2, Rio de Janeiro, July/Dec. 2011. p. 265-275.

Backes A. L., A. D. (2008). *A sociedade no parlamento: Imagens da Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988. Centro de Documentação e Informação*. Brasília, DF, Brasil: Edições Câmara. Câmara dos Deputados.

Brasil. (1996). *Política de Defensa Nacional* (versão em Espanhol). Acessado em: 30 de junho de 2016. Disponível em: http://www.oas.org/csh/spanish/doclibrdefBras.asp

Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasilia, DF, Brasil.

Brasil. (1991a). *Lei nº 8.183, de 11 de abril de 1991*. Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Conselho de Defesa Nacional e dá outras providências. Brasilia, DF, Brasil: Presidência da República.

Brasil. (1991b). *Lei Complementar nº 69, de 23 de julho de 1991*. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Brasilia, DF, Brasil: Presidência da República.

Brasil. (1999a). *Lei Complementar n. 97, de 9/6/1999*. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Brasilia, DF, Brasil: Presidência da República.

Brasil. (1999b). *Emenda Constitucional n. 23/99, de 2/9/1999*. "Altera os arts. 12, 52, 84, 91, 102 e 105 da Constituição Federal; criação do Ministério da Defesa". DOU 3/9/1999. Brasilia, DF, Brasil: Presidencia da Republica.

Brasil. (2005). *Decreto nº 5.484*, de 30 de junho de 2005. Aprova a Política de Defesa Nacional, e dá outras providências. Brasília, DF, Brasil: Ministerio da Defesa.

Brasil. (2008). *Decreto nº. 6.703/MD*, 18 de dezembro 2008. Aprova a Estratégia Nacional de Defesa e dá outras providências. Brasília, DF, Brasil: Ministerio da Defesa.

Brasil. (2010). *Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010*. Altera a Lei Complementar no 97, de 9 de junho de 1999, que "dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas", para criar o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e disciplinar as atribuições do Ministro de Estado da Defesa. Brasilia, DF, Brasil: Presidência da República.

Brasil. (2011). Ministério da Defesa. *Política Militar Terrestre – SIPLEX 3*. Brasília, DF, DF, Brasil.

Brasil. (2012a). *Política Nacional de Defesa*. Brasília, DF, Brasil: Ministerio da Defesa.

Brasil. (2012b). *Estratégia Nacional de Defesa* (2 ed.). Brasília, DF, Brasil: Ministerio da Defesa.

Brasil. (2012c). *Livro Branco da Defesa Nacional*. Brasilia, DF, Brasil: Ministério da Defesa.

Brasil. (2013). Escola Superior de Guerra. *Manual Básico: Elementos Fundamentais*. Rio de Janeiro, RJ, Brasil: Escola Superior de Guerra.

Brasil. Ministério da Defesa (2015a). O que é o Livro Branco de Defesa Nacional? Livro Branco da Defesa Nacional. Brasília, DF, 2015. Disponível em: http://www.defesa.gov.br/projetosweb/livrobranco/oquee_livrobranco.php. Acessado em 6 de setembro de 2015.

Brasil. Ministério da Defesa (2015b). Perguntas Frequentes. Brasília, DF, 2015. Disponível em: http://www.defesa.gov.br/perguntas-frequentes. Acessado em 6 de setembro de 2015.

Brasil. Presidência da República. (2015c). Biblioteca da Presidência da República. Disponível em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso. Acessado em 1 de setembro de 2015.

Brasil. Ministério da Defesa (2016). Mnistério da Defesa. Disponível em: http://www.defesa.gov.br/ arquivos/estrutura/organograma.pdf. Acessado em 13 de junho de 2016.

Brasil. Câmara dos Deputados. (2016). Co*missão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional – CREDN*. Brasília, DF, 2016. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/ atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/conheca-a-comissao/ index.html. Acessado em: 29 de agosto de 2016.

Creswell, J. W. *Investigação Qualitativa & Projeto de Pesquisa: escolhendo entre cinco abordagens*. Editora Penso, 3ª Edição. Porto Alegre, RS, 2014.

Donadio, 2. a. (2004). El papel del parlamento en la defensa nacional. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, 18, pp. 139-154.

Flores, M. C. (2011, abril / junho). *Estratégia Nacional de defesa - uma breve análise*. On-Line Liberdade e Cidadania , Ano III (12).

Grissom, Adam (2006). The future of military innovation studies. *Journal of Strategic Studies*, v. 29, n. 5, September 2006, 905-934.

Jobim, N. A., Etchegoyen S. W., Alsina J. P. (2010). *Segurança Internacional: Perspectivas Brasileiras*. 1ª Ed. Rio de Janeiro: RJ, Editora FGV.

Jungmann, R. (2010). (Org.). Estratégia Nacional de Defesa. In JOBIM, A., ETCEHEGOYEN, S. W., & ALSINA, J. P. *Segurança Internacional: Perspectivas Brasileiras*. 1ª Ed. Rio de Janeiro: RJ, Editora FGV. 477 - 479.

Marenco, A. (2016). *A evolução institucional da área de Ciência Política e Relações Internacionais na CAPES*. In: Colóquio de Ciência Política, 2016. Centro de Estudos Estratégicos da Escola Superior de Guerra. ESG, 8 de julho de 2016. Rio de Janeiro: ESG.

Oliveira, A. B. (2014, novembro). Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados: medindo o grau de especialização dos seus integrantes. *Newsletter*. Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil. NUSP/UFPR. Curitiba, PR, v. 1, n. 4.

Oliveira, E. R. (2005). *Democracia e Defesa Nacional: a criação do Ministério da Defesa na presidência de FHC*. Barueri, SP, Brasil: Manole.

Pion-Berlin, D. (2009, April). Defense Organization and Civil—Military Relations in Latin America. *Armed Forces & Society* , 35, pp. 562-586.

Proença Junior, D. (2011, Dezembro). Forças armadas para quê? Para isso. *Contexto Internacional* , 33 (2), pp. 333-373.

Proença Junior, D., & Diniz, E. (1998). *Política de Defesa no Brasil: uma análise crítica*. (Edições humanidades. Série prometeu ed.). Editora Universidade de Brasília. Brasília, DF, Brasil.

Rocha, J. R. R. Prioridades claras, necessidades ocultas e o Plano Estratégico Nacional de Defesa. *Revista LIBERDADE e CIDADANIA*. Ano I, n. 2, outubro-dezembro, 2008.

Rocha, J. R. R. *Política externa e política de defesa no Brasil: Civis e militares, prioridades e a participação em missões de paz*. e-cadernos ces [Online], 2009. Disponível em: http:// eces.revues.org/359 ; DOI : 10.4000/eces.359. Acesso em: 23 de novembro de 2016.

Winand, É., & Saint-Pierre, H. L. (2008). *A construção tardia do Ministério da Defesa como chave para compreender as particularidades do setor no Brasil*. São Paulo, SP, Brasil: Gedes.

Winand, É., & Saint-Pierre, H. L. (2010). *A fragilidade da condução política da defesa no Brasil*. História UNESP , 2, 3-29.

Artigo recebido em setembro 2016 e aceite para publicação em setembro 2016

A GESTÃO DO CONHECIMENTO AERONÁUTICO NA FORÇA AÉREA

AERONAUTICAL KNOWLEDGE MANAGEMENT IN AIR FORCE

Nuno Rafael Quirino Martins
Major
Mestre em Gestão de Recursos Humanos
Docente na Academia da Força Aérea
Almada, Portugal
nuno.quirino.martins@gmail.com

Resumo

A Gestão de Recursos Humanos é uma atividade desafiante porque gere o ativo mais importante da organização: as pessoas. O desafio aumenta quando o objetivo está focado no conhecimento que essas pessoas transportam, pois a gestão deste ativo permite garantir a sua qualidade, disponibilidade e atualidade.

A Força Aérea Portuguesa opera meios extremamente evoluídos que exigem conhecimento muito exclusivo. As saídas dos quadros e a mobilidade que caracterizam a carreira militar podem ocorrer sem que haja sobreposição de serviço, representando purgas incontroladas de conhecimento valioso que a organização não tem sabido acautelar.

Com base em estudos de caso da Boeing, NASA e USAF, em entrevistas e no relatório da Knowman, foi construído um plano de ação, que atendeu ao alinhamento estratégico da instituição, propôs uma arquitetura e definiu a integração da gestão do conhecimento na estrutura da gestão da informação da Força Aérea.

Os resultados revelam que é viável implementar um programa de gestão do conhecimento aeronáutico-militar, conferindo sentido às condições que a Força Aérea já apresenta e preenchendo a lacuna que existia entre os seus pares globais. Este programa pode mitigar a perda de conhecimento, sugerindo uma gestão dos recursos mais adequada no cumprimento da Missão da Força Aérea.

Como citar este artigo: Martins, N., 2016. A Gestão do Conhecimento Aeronáutico na Força Aérea. *Revista de Ciências Militares*, novembro de 2016, IV (2), pp. 127-156.
Disponível em: http://www.iesm.pt/cisdi/index.php/publicacoes/revista-de-ciencias-militares/edicoes.

Palavras-chave: Ciclo de Gestão do Conhecimento, Força Aérea, Gestão da Informação, Gestão de Recursos Humanos, Gestão do Conhecimento Aeronáutico-Militar, Programa de Gestão do Conhecimento.

Abstract

The Human Resource Management is an activity that presents itself as extremely challenging because it manages the organization's most important asset: people. The challenge increases when the goal is focused on the knowledge that these people carry because the management of this asset ensure its quality, availability and timeliness.

The Portuguese Air Force operates highly evolved means that require very exclusive knowledge. The turnover and mobility that characterizes the military career, may occur without service overlapping, representing uncontrolled valuable knowledge purges that the Air Force has not been able to prevent.

Based on case studies on Boeing, NASA and USAF, on interviews and on the Knowman Report, it was built an action plan that attended the strategic alignment of the institution, proposed an architecture and set the integration of knowledge management in the Air Force management information structure.

The results show that it is feasible to implement an aeronautical-military knowledge management program, giving meaning to the conditions that the institution already has and filling the gap that existed between its global peers. This program can mitigate the loss of knowledge suggesting a more appropriate management of resources and contributes to a more capable achievement of the Air Force Mission.

Keywords: *Knowledge Management Cycle; Air Force; Information Management; Human Resources Management; Management of Aeronautical-Military Knowledge; Knowledge Management Program.*

Introdução

A Gestão do Conhecimento (GC) surgiu nos anos 80, no mundo empresarial, com o objetivo de selecionar informação crítica que conferisse vantagem competitiva às organizações. Na atualidade, o conhecimento é considerado como um ativo-chave da organização, e por residir (em parte) na mente dos colaboradores, é recorrente associar esta prática à Gestão de Recursos Humanos (GRH). Como o conhecimento é moldado pela experiência das pessoas, o desafio da GC consiste em orquestrar o ambiente onde os colaboradores são convidados a partilhá-lo, para que conste no acervo organizacional, a fim de mitigar o impacto gerado pelas saídas de trabalhadores.

A indústria aeronáutica apresenta-se como uma das mais complexas na era global, desenvolvendo um produto final com características distintas. A aviação militar eleva ainda

mais a exclusividade pela operação e gestão dos mais avançados sistemas de armas e pela Missão que a distingue das demais instituições. A Força Aérea (FA) representa o expoente máximo da esfera aeronáutica nacional, pela quantidade, diversidade, longevidade e sofisticação de aeronaves que apresenta no seu espólio operacional.

Os Recursos Humanos (RH) da FA reúnem um conjunto de saberes único, que contribui para a participação na defesa militar da República (MDN, 2009, p.6429). Porém, esta organização enfrenta um grave problema associado ao número de saídas de militares, registando 4.756 desde 2010[1], agravado pelos 5.172 militares[2] transferidos de 2010 a 2015. Ambas as situações podem ocorrer sem sobreposição funcional que salvaguarde a "passagem de serviço", registando-se uma purga irreversível de conhecimento aeronáutico.

Neste contexto importa referir que a FA apresenta um risco elevado de perda de ativos-chave por não estar prevenida com medidas que conservem o conhecimento organizacional, como ocorre na indústria aeronáutica de referência: Boeing; *National Aeronautics and Space Administration* (NASA); e *United States Air Force* (USAF). Esta lacuna poderá ser solucionada mediante a institucionalização de um Programa de Gestão do Conhecimento (PGC) na FA, na continuação de algumas iniciativas avulsas e informais. Face ao problema apresentado é proposto o estudo do tema "A Gestão do Conhecimento Aeronáutico na Força Aérea".

Esta investigação restringe o objeto de estudo à retenção e partilha de conhecimento aeronáutico na FA, excluindo as abordagens ao tipo de conhecimento, aos procedimentos de pilotagem e navegação e às estruturas tecnológicas. O objetivo da investigação será identificar as linhas orientadoras que mitiguem a perda de conhecimento aeronáutico na FA através da elaboração de um PGC que: considere o alinhamento estratégico da FA; apresente uma arquitetura global de GC adequada à FA; e permita uma integração da GC na estrutura da FA.

Este estudo será desenvolvido segundo a proposta metodológica de Quivy e Campenhoudt (2005) e na primeira etapa definiu-se a seguinte **Pergunta de Partida (PP)**: *De que modo a implementação da Gestão do Conhecimento Aeronáutico pode mitigar a perda de conhecimento motivada pela saída dos militares da Força Aérea?*

Decorrente desta pergunta, surgiram as seguintes Perguntas Derivadas (PD):

PD1 – *Em que medida a Força Aérea está alinhada com os vetores críticos à implementação da gestão do conhecimento?*

PD2 – *Qual a arquitetura do programa de gestão do conhecimento mais adequada para atenuar a perda de conhecimento?*

PD3 – *De que forma a gestão do conhecimento pode ser integrada na estrutura já existente para a gestão da informação?*

A segunda etapa consistiu na pesquisa bibliográfica e na realização de quatro entrevistas exploratórias, às seguintes entidades: Coronel José Pacheco (à altura subdiretor de Pessoal);

[1] Dados da Direção de Pessoal, fornecidos em 7 de novembro de 2016.

[2] *Idem.*

Major José Marques (autor do Trabalho de Investigação Individual intitulado "Criação de um repositório digital institucional"); Dr.ª Ana Neves (diretora-geral da Knowman); e Doutora Maria João Santos (coordenadora do mestrado em GRH no Instituto Superior de Economia e Gestão).

As **Hipóteses** (H) que nortearam esta investigação foram as seguintes:

H1 – *A Força Aérea apresenta um alinhamento dos vetores críticos favorável à implementação da GC.*

H2 – *A arquitetura do programa de GC deve privilegiar a partilha e a retenção do conhecimento.*

H3 – *A GC pode ser integrada na estrutura da Gestão da Informação como uma atividade autónoma e independente.*

No teste das hipóteses optou-se por duas técnicas de observação: entrevistas semi-diretivas a sete entidades da FA (tratadas com análise de conteúdo); e dados secundários recolhidos do relatório da Knowman (2013) sobre a GC nas empresas nacionais.

Este trabalho de investigação foi dividido em quatro capítulos. No primeiro, apresentar-se-á o quadro teórico que sustenta o tema, com enfoque no ciclo de GC. No segundo, proceder-se-á ao estudo de caso da Boeing, da NASA e da USAF. No terceiro, será analisado o estado da arte da GC na FA. Por fim, no quarto, serão analisados os dados empíricos que permitirão testar as hipóteses e responder à pergunta de partida que guiou esta investigação. Nas conclusões serão apresentados os contributos para o conhecimento.

1. Gestão do Conhecimento

"The goal is to break down barriers and transform industrial-era organizational structures into an information and knowledge-based enterprise."

United States Strategic Command (2009)

A base de crescimento da sociedade moderna evoluiu dos recursos naturais e ativos físicos para o capital intelectual e deste modo o conhecimento passou a ser o recurso organizacional chave dos projetos e das tomadas de decisão inteligentes (Silva e Neves, 2004).

O conhecimento é criado e partilhado entre mentes individuais e coletivas e decorre da experiência e da aprendizagem, podendo ser considerado o resultado final da metamorfose, que se inicia com os "dados" (factos discretos e objetivos sobre eventos esvaziados de importância e relevância), evolui para a "informação" (dados organizados e com relevância para serem usados por aqueles que desempenham tarefas e tomam decisões), e culmina no "conhecimento" (mais abrangente onde se exige a compreensão da informação). Esse conhecimento pode ainda elevar-se à condição suprema de "sabedoria", quando refinado

com a experiência e prudência, ou de *"expertise"*, quando focalizado apenas num tema mas com elevado grau de profundidade (Curado e Bontis, 2011).

O conhecimento é a informação relevante que é aplicada e baseada parcialmente na experiência (Fard e Selseleh, 2010) e pode ser dividido em dois tipos:

- Explícito (codificado) quando se refere às competências que são expressas, fáceis de medir e partilhar (Ex.: processos e modelos);
- Implícito (tácito) quando o conhecimento é reunido pela experiência, perspetivas e valores (Ex.: *know-how*, julgamentos e sensações). É o mais valioso, porém, difícil de documentar e partilhar, pois reside na mente dos colaboradores e nas relações sociais informais (Martin, 2005; Lungu, 2013).

A GC é um processo que combina o desenho e a implementação de ferramentas, sistemas, estruturas e culturas, que cria valor e melhora a tomada de decisão e o desempenho da organização ao potenciar a criação, partilha e utilização do conhecimento (Noe, 2008; Schreiner, 2013) e segundo Santos (2013) "permite a alavancagem das capacidades de inovação da empresa". Existem três gerações de GC (Anand e Singh, 2011): a 1.ª geração (1990-96) focalizada nos seus fundamentos e conceitos; a 2.ª geração (1996-2002) baseada na inteligência artificial e na aplicação prática da GC; e a 3.ª geração (2002 - atualidade) focada na relação entre o conhecimento e a ação.

Segundo os percursores da GC, Nonaka e Takeuchi (1995), a tradução do conhecimento tácito que reside na mente dos colaboradores em conhecimento organizacional, representa a verdadeira vantagem competitiva da GC.

a. Ciclo

O Ciclo de vida do conhecimento representa a organização de um conjunto de etapas que permite transformar a informação num ativo estratégico valioso. Com base nas propostas de diferentes autores foi possível construir uma matriz que agrega o circuito que o conhecimento percorre na organização e identificar as quatro seguintes fases (Bergeron, 2003; CEN, 2004; Nonaka e Takeuchi, 1995; Wiig, 1993):

- **Captação**. Fase que consiste na aquisição de conhecimento, representada como uma espiral que converte sucessivamente o conhecimento tácito em explícito, num *continuum* perpétuo envolvendo o contacto direto com os especialistas detentores do conhecimento tácito. Esta fase assume especial importância quando as organizações adotam incentivos para premiar a criatividade e a experimentação.
- **Codificação**. Fase que incorpora as atividades relacionadas com a organização e formatação do conhecimento em sintonia com as normas e taxonomias organizacionais. Ao "encriptar" o conhecimento, protege o direito de propriedade intelectual, tornando-o inacessível à concorrência.
- **Exploração**. Fase que permite a partilha e uso do conhecimento por indivíduos selecionados na organização (por razões económicas, funcionais ou de segurança).

Após a utilização do conhecimento, este é "memorizado" pela organização e disponibilizado para (re)utilização, em arquivos institucionais, como manuais, bases de dados, repositórios, patentes, sistemas de perguntas frequentes, Páginas Amarelas, etc.

- **Revisão.** Fase que consiste na avaliação e arquivo ou eliminação do conhecimento, distinguindo positivamente os ativos geradores de valor ou com elevado potencial e procedendo à subtração dos "ativos tóxicos" que constituem um custo ou com valor futuro limitado, eventualmente substituíveis pelo *outsourcing*.

b. Vetores críticos

Os vetores críticos são um número limitado de fatores moldados pela organização que se não forem respeitados comprometerão o potencial sucesso da atividade de GC. Seguindo a ideia apresentada por Wong (2005), consideraram-se três vetores para o estudo do conhecimento aeronáutico-militar.

- **Cultura**. A cultura organizacional é um conjunto de perceções e ideais partilhado pelos membros de uma organização que a distingue das demais (Noe, 2008). Existem subvetores que permitem categorizar a cultura das organizações em função da sua "consciência de conhecimento" (CEN, 2004), a saber:
  - Organizações tradicionais e pouco conscientes do conhecimento – distribuição de informação limitada; muitos níveis de gestão; baseadas em regras; estrutura formal; adversas ao risco; retenção do conhecimento e baixa inteligência emocional;
  - Organizações modernas e muito conscientes do conhecimento – distribuição de informação à escala; poucos níveis de gestão; baseadas em princípios; estrutura informal; capazes de assumir alguns riscos; política *open*; partilha e utilização de conhecimento.

- **Liderança.** É a capacidade de dirigir, motivar e inspirar um grupo no sentido de aumentar o comprometimento com a GC (Pukkila, 2009). Este comprometimento é fundamental para o sucesso da GC e como é desenvolvido por motivações internas ou por incentivos externos, o estilo de liderança da organização é determinante para alavancar ou inibir a implementação deste projeto. A GC necessita de uma liderança que torne a partilha uma prioridade máxima e que, no limite, considere admissível o recurso à "obrigação de partilha" (Prevou, 2011, p. 10).
- **Tecnologia**. Engloba um conjunto de sistemas operativos físicos ou virtuais que possibilita a concretização informática de algumas práticas e procedimentos teóricos da GC. A tecnologia é comummente considerada como um elemento de suporte, o que pode fragilizar a sua condição de vetor crítico, porém, a dependência das práticas de GC da informática é substancial, a saber: centraliza o repositório de conhecimento e os portais de GC para interligar os sistemas de informação;

cria um ambiente que facilita a recolha e a apresentação do conhecimento interno e externo; e procura e partilha informação, permitindo a reutilização imediata do conhecimento.

2. Gestão do Conhecimento Aeronáutico-Militar

A GC aeronáutico é aplicada institucionalmente pela Boeing (indústria aeronáutica), NASA (indústria aeroespacial) e USAF (aeronáutica militar). Embora o "negócio" destas três organizações de excelência mundial possa parecer distante em termos de dimensão/volume face à realidade da FA, existem categorias que aproximam estas quatro organizações, como a necessidade da GC aeronáutico, o conhecimento valioso e a saída de RH. A escolha destas três organizações que serão analisadas como estudo de caso justifica-se porque se pretende aproximar a GC da FA da referência aeronáutica de topo.

a. Conhecimento Aeronáutico: a Boeing e a NASA

"Like all large, knowledge-intensive organizations, NASA faces continuous challenges identifying, capturing, and sharing what it knows effectively."

Ed Hoffman, CKO da NASA (2012)

A Boeing é norte-americana, foi fundada em 1916 e tem como atividade principal a construção de aeronaves comerciais e militares, satélites, armas e sistemas eletrónicos e de defesa. Em maio de 2014 empregava mais de 169.000 colaboradores em 65 países. Apresenta a visão "pessoas a trabalhar em equipa como uma empresa global para a liderança aeroespacial" e os seguintes objetivos estratégicos: "partilhar as boas práticas, tecnologias e melhorias de produtividade; desenvolver a liderança; e valorizar a ética e a complacência" (Boeing, 2014).

Em 2013, o Departamento de RH da Boeing apurou que 19% dos trabalhadores estavam em condições de se aposentarem e em 2018, essa percentagem sobe para uns expressivos 40%, com a agravante de que em 2007, 80% do conhecimento residia "apenas" na mente dos trabalhadores. A situação era delicada porque a Boeing apresenta uma força de trabalho muito especializada em aeronaves com ciclo de vida excecionalmente longo (Arkell, 2007; Bridges, 2010).

A companhia adotou uma estratégia de GC com as seguintes intenções: reter o conhecimento dos que saem; partilhar o conhecimento, as boas práticas e lições aprendidas por toda a companhia; evitar a reinvenção e a repetição dos erros; e acelerar a inovação. Para garantir o envolvimento de todos os colaboradores na GC, a Boeing implementou um plano de regalias para premiar aqueles que mais se empenharam no processo, incluindo certificados e medalhas de reconhecimento.

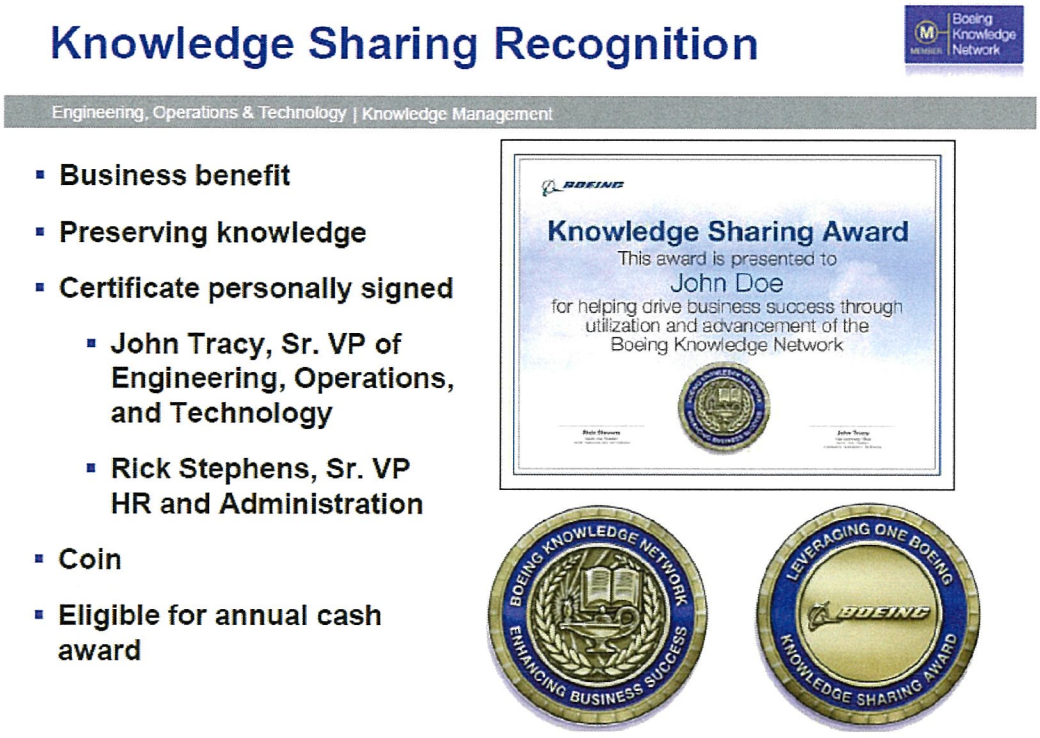

Figura 1 – Exemplar de reconhecimento da Boeing

Fonte: Briges, 2010.

A Boeing propõe um PGC representado por uma "Roda do conhecimento" que sintetiza as etapas da GC organizacional:

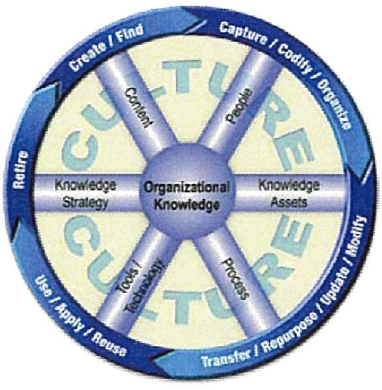

Figura 2 – Roda do Conhecimento da Boeing

Fonte: Briges, 2010.

Este modelo funde o conhecimento com a aprendizagem gerando um ciclo de vida contínuo. Assim, favorece a criação ou descoberta de novo conhecimento como resposta positiva à retirada seletiva de conhecimento inútil, aumentando deste modo, a informação disponível nos repositórios. O conhecimento organizacional e a cultura são o "coração" do sistema, composto por processos, ferramentas, métodos e técnicas, desenhados para identificar, captar, partilhar, aplicar, retirar e criar o conhecimento durante o seu ciclo de vida.

Para a Boeing, um programa de GC deve centrar-se nas fases da captura e da partilha de conhecimento, por serem as mais críticas e valiosas para a companhia (Arkell, 2007).

No que concerne à NASA, é uma agência do governo norte-americano criada em 1958, tem cerca de 18.000 colaboradores e apresenta como visão "o alcance de novos destinos e a revelação do desconhecido para benefício de toda a humanidade".

Segundo o *Chief Knowledge Officer* (CKO) da NASA (Hoffman, 2012), mais de metade da força de trabalho reúne condições para se aposentar, e de 2012 a 2016 existe a forte probabilidade da maioria dos "seniores" sair da Agência. A NASA respondeu em 2002 ao desafio da GC com a definição do *NASA Knowledge Management Team*. Trata-se de um Plano Estratégico baseado nas Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) e visa a partilha do conhecimento dos colaboradores em vez de facilitar a sua captura.

Ao longo dos anos, a Agência identificou três objetivos estratégicos para a GC (Holcomb *et al*, 2002): manter o conhecimento intermissões e gerações, mediante a identificação e captura de todo o conhecimento existente na Agência; ajudar os colaboradores a pesquisar, organizar e partilhar o conhecimento existente; e aumentar a colaboração e facilitar a criação de conhecimento e a partilha das lições aprendidas, através do desenvolvimento de técnicas, ferramentas e espaços.

O PGC da NASA é designado por *Knowledge Management Roadmap* e procura integrar os procedimentos da GC sem interferir com os processos laborais existentes nem adicionar novas funções, conceitos ou ferramentas. Esta integração "suave" é representada nas fases do ciclo de GC (Partilha, Integração, Captura e Modelação) que se distribuem no tempo, em função das necessidades e do contexto. O programa de práticas de GC implementado pela NASA desde 2002 é passível de ser esquematizado da seguinte forma:

Este programa baseia-se nas *Lessons learned* e combina quatro capacidades: Repositórios de conhecimento; Pesquisa global; Comunidades de prática; e comportamento alinhado com a partilha.

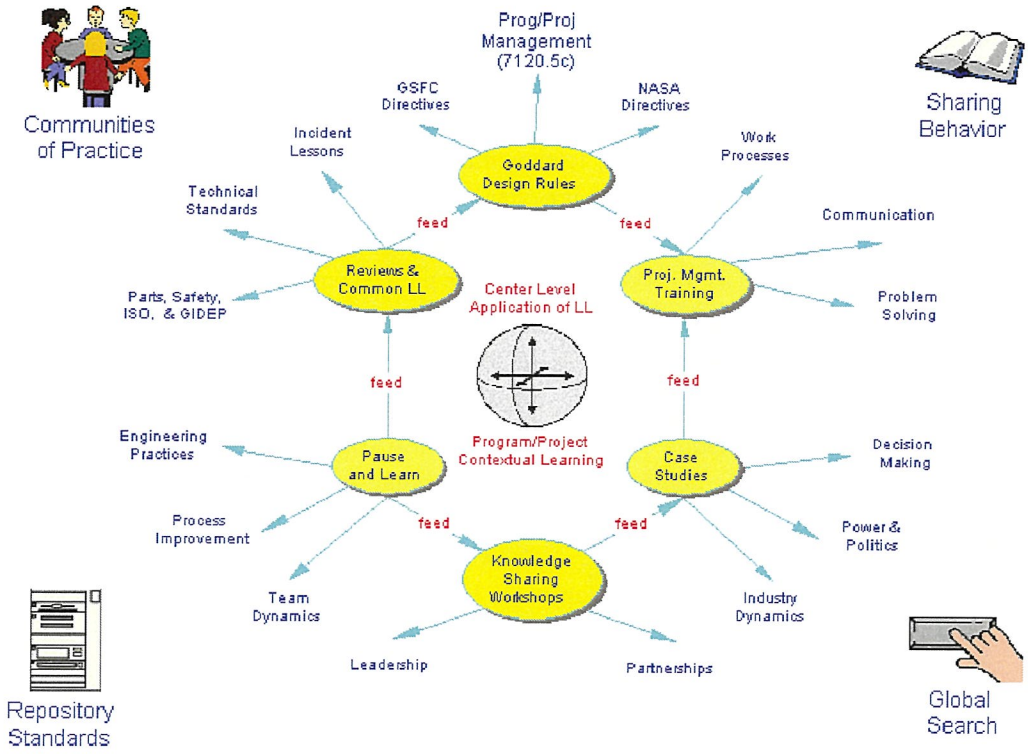

Figura 3 – Programa de práticas de GC da NASA

Fonte: Holcomb et al, 2002.

b. Conhecimento Militar: a USAF

"The goal of military knowledge transfer is very simple: Find those that have military experience and knowledge of value and transfer it as rapidly and easily as possible to those who need it."

Dalton (2010)

A USAF é o ramo militar aeronáutico norte-americano e tem cerca de 333.000 militares no ativo e cerca de 5.500 aeronaves. Tem como Missão "voar, lutar e vencer... no ar, espaço e no ciberespaço" e a sua visão é a "Vigilância, Alcance e Poder global". Os seus valores são a "integridade em primeiro; o serviço antes do indivíduo; e a excelência em tudo o que fazemos" (USAF, 2013).

Em sintonia com as duas organizações já apresentadas, a USAF depara-se com o problema da saída de RH, destacando-se a redução forçada de 25.000 militares até 2017 (Svan, 2013).

A USAF desenvolveu uma solução de GC de acordo com os requisitos de conhecimento exigidos ao combatente e nesta lógica assume que qualquer militar tem que ter acesso a dados, informação e conhecimento/*expertise* relevantes no sítio certo e no tempo exato, protegidas de interceções e apresentadas num formato simples de modo a manter a superioridade (USAF, 2008).

Considerando que a "partilha de conhecimento sem fronteiras é sinónimo da cultura da USAF", esta Instituição assumiu que os militares têm que estar despertos para os benefícios e necessidade de incorporar a partilha de conhecimento nas suas rotinas de trabalho e implementou um programa de formação (*e-learning*) sobre as capacidades e o potencial da GC para ministrar a todos os militares (Bartczak *et al*, 2010; USAF, 2008; USSC, 2009).

A USAF aprovou o programa *Air Force Smart Operations for the 21st Century* para capitalizar a utilização do conhecimento de outras organizações e disciplinas com o objetivo de melhorar os processos dentro da Instituição (USAF, 2008). A eficiência desta estratégia depende da abordagem *Knowledge-Centric Operations*, em que o foco de ação se centra na gestão do *know-how* do combatente, adaptando constantemente o conhecimento disponível às necessidades apresentadas no campo de batalha.

Complementarmente, a *Air Force Policy Directive* (AFPD) 33-3 estabelece a estrutura que permite à USAF criar, usar e preservar a informação para alcançar os objetivos estratégicos e o cumprimento das missões e disponibilizar o conhecimento para todos os militares *on-demand*, acelerando a relação "máquina-para-homem" e "máquina-para-máquina" (USAF, 2006, p. 2).

Como resposta à urgência da Gestão da Informação (GI) e do conhecimento, a USAF criou a especialidade militar de *Knowledge Operations Management*, que além de operar como um CKO, desenvolve manuais que regulam o armazenamento dos dados.

A GC é fundamental para o cumprimento da Missão na USAF e com este espírito foi inaugurado o *Knowledge Management Center of Excellence* para desenvolver e gerir a aplicação *Air Force Knowledge Now* (AFKN). A AFKN foi lançada em 2002, é acedida pela *Internet* e está organizada em milhares de Comunidades de Prática (cerca de 300.000 utilizadores), sendo também designada por *Community of Communities*, com técnicas de *e-learning*, ligando as "pessoas que sabem" àquelas que necessitam da informação, através de um conjunto de práticas (USAF, 2013; Tucker, 2010). A USAF recomenda a partilha e a consulta de conhecimento (através de repositórios) conforme se constata na seguinte configuração:

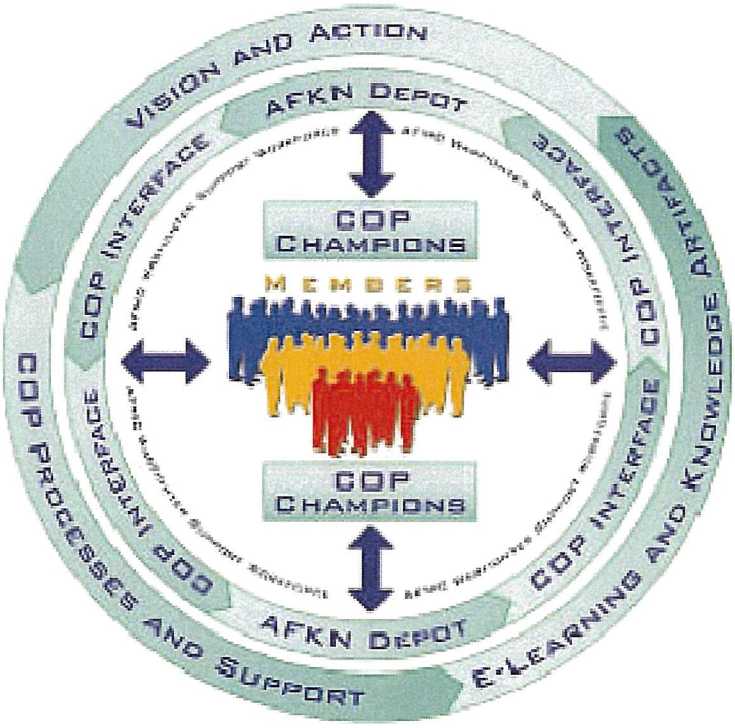

Figura 4 – Ciclo de GC da USAF

Fonte: Tucker, 2010.

3. Diagnóstico da Força Aérea

"O que não pode acontecer é quando as pessoas chegam aos sítios fazerem tábua rasa do que já havia e começarem tudo de novo, como se fosse a primeira vez."

Páscoa (2013)

a. Organização

A FA tem por Missão a participação pronta e ativa em grandes áreas de interesse nacional, designadamente na cooperação, de forma integrada, na defesa militar da República. Apresenta uma visão alicerçada no valor das pessoas e os valores que norteiam a atuação dos seus colaboradores são: a lealdade, a integridade, a competência e a excelência (CEMFA, 2013). Dos objetivos estratégicos da FA, releva para a investigação o "promover a melhoria continuada do desempenho da FA através da gestão eficiente dos seus recursos humanos" destacando-se nos objetivos operacionais "gerir com eficiência os RH; valorizar o potencial humano; e assegurar o desenvolvimento da estratégia, o conhecimento e gestão da mudança".

À semelhança das três organizações aeronáuticas analisadas, também a FA apresenta uma dificuldade estrutural relacionada com a perda de conhecimento causada pela saída de 4.756 militares desde 2010, agravada pelas 5.172 transferências de 2010 a 2015 numa organização com 5.958 militares[3].

Atendendo a que as saídas dos militares podem ocorrer sem que seja possível garantir a "passagem de serviço" ao militar recém-chegado, verifica-se que o conhecimento tácito, refinado pela experiência, em vez de partilhado pode ser descartado como se de um desperdício organizacional se tratasse.

b. Auditoria à Gestão do Conhecimento

A FA desenvolve algumas iniciativas institucionais avulsas que garantem a retenção e partilha de conhecimento, tais como: reuniões de coordenação com registo em atas; portais internos e *intranet*; manuais internos; publicação nas Ordens; revista Mais Alto; revista científica da Academia da Força Aérea (AFA); "FAP *online*"; procedimentos operacionais (especialmente relacionados com o voo), página na *web*, *facebook*, *twitter*, etc. A grande maioria destas práticas confunde-se com instrumentos de comunicação institucional e não é gerida de forma integrada, nem faz parte de nenhum procedimento estabelecido na política da FA, pelo que se assume que não existe uma efetiva GC organizacional.

Em termos organizacionais, outros fatores concorrem para a implementação de um PGC. O ciclo de vida das aeronaves militares é muito longo (Alouette III, desde 1963; C-130H, desde 1977; P3 desde 1988) e o conhecimento exclusivo consolidado nos anos de experiência não é gerido, dificultando a partilha com os novos elementos. Importa mencionar que as condições informáticas que estão criadas permitem que qualquer militar aceda aos portais e às plataformas via rede informática, em qualquer parte do globo.

Em agosto de 2011 foi publicado o Regulamento da Força Aérea (RFA) 391-1 que regulamenta a Gestão da Informação da Força Aérea (GIFA) definindo uma estrutura organizacional que assegure a utilização eficaz e eficiente dos recursos informacionais, bem como a preservação e identificação de informação de valor permanente para a organização, ao alinhar as vertentes funcional (conteúdos) e de sistemas (tecnológica) numa entidade única. Este RFA representa uma excelente base para a implementação da GC na FA.

Relativamente aos "atores da informação", o RFA 391-1 cria o *Chief Information Officer* (gestor dos processos tecnológicos e responsável pelos projetos relativos à Informação) e as seguintes entidades: Diretor da Informação; Administrador da Informação da Área Funcional; Adjunto para a Informação da Área Funcional; e Delegado da Informação.

Por fim, em abril de 2013, foi apresentada uma proposta de diretiva de ensino, formação e qualificação que refere a implementação do conceito "colaborativo" (DIVREC, 2013), referindo que a FA propiciará as condições para a criação de práticas colaborativas e cooperativas, onde o militar participará no seu processo de aprendizagem, construindo o seu próprio conhecimento, que sendo de valor organizacional reconhecido passará para a gestão da GIFA.

[3] Dados da Direção de Pessoal, fornecidos em 7 de novembro de 2016.

Como resultado deste diagnóstico sumário destaca-se a necessidade de criar uma GC que agregue as práticas das diversas áreas e o reconhecimento de algumas condições que já estão criadas para integrar esta nova prática de GRH.

4. Plano de ação

"De entre os fatores organizacionais que podem atuar como principais freios num Programa de Gestão do Conhecimento, surge com particular ênfase a referência à cultura organizacional."

Santos (2013)

a. Metodologia

Na fase da observação, foram recolhidos dados secundários baseados no relatório da Knowman (2013) e realizadas sete entrevistas de investigação, com caráter semidiretivo, tendo sido construído um mapa comparativo das respostas para identificar mais facilmente pontos comuns e de rutura com recurso à análise de conteúdo. As entrevistas foram realizadas às seguintes entidades:

- Ao Diretor do Pessoal, Major-General José Mata enquanto responsável pela gestão global de RH na FA;
- Ao SubCEMFA e Diretor de Informação, Major-General Manuel Martins enquanto responsável pela GIFA;
- Ao Chefe das Relações Públicas da Força Aérea, Coronel Rui Roque enquanto responsável pela divulgação e escolha dos canais para disseminação da informação quer para o interior quer para o exterior da FA;
- Ao Chefe da Repartição de Análise e Métodos da Divisão de Operações, então Tenente-Coronel Carlos Páscoa enquanto responsável pelo planeamento do Regime de Esforço na FA, autor da tese de doutoramento "Organizational and Design Engineering of the Operational and Support Dimensions of an Organization: The Portuguese Air Force Case Study" e com larga experiência nas áreas da docência e formação;
- À Chefe da Repartição de Sistemas de Informação da Divisão de Comunicações e Sistemas de Informação (DIVCSI), Tenente-Coronel Ana Telha enquanto responsável pela política de implementação e desenvolvimento de novos SI;
- Ao Chefe da Repartição de Tecnologias de Informação da Direção de Comunicações e Sistemas de Informação (DCSI), Tenente-Coronel José Gorgulho enquanto responsável pela gestão e desenvolvimento dos meios informáticos da FA, com experiência na criação de Sistemas de Informação de apoio à decisão;
- Ao Adjunto para o planeamento de efetivos da Repartição de Pessoal da Divisão de Recursos (DIVREC), Major Paulo Simões enquanto "divulgador" de conteúdos

e-learning da FA, com experiência na formação, responsável pelo desenvolvimento de plataformas de ensino em ambiente colaborativo.

O modelo de análise composto pelas hipóteses, conceitos e respetivas dimensões e indicadores utilizado para o presente estudo, consta na Tabela I:

Tabela I – Modelo de análise

Hipóteses	Conceitos	Dimensões	Indicadores
H1:A Força Aérea apresenta um alinhamento dos vetores críticos favorável à implementação da gestão do conhecimento.	Vetores críticos	Cultura	Nível de consciência do conhecimento
			Compatibilidade com os valores da FAP
			Transmissão colaborativa informal ou por métodos formais
			Gestão baseada na partilha ou retenção
		Liderança	Elemento propulsor ou resistente à mudança
			Papel integrador ou desestruturante
			Orientação para a partilha voluntária ou obrigatória
		Tecnologia	Centralizar ou descentralizar o repositório/portal de conhecimento
			Facilitador da recolha/apresentação ou reutilizador do conhecimento
			Grau de enfatização
H2:A arquitetura do programa de gestão do conhecimento deve privilegiar a partilha e a retenção do conhecimento.	Arquitetura do programa	Estratégia	Foco na retenção de conhecimento (Modelo Boeing)
			Primado da partilha face à captura (Modelo NASA)
			Garantia da informação simples, útil e disponível (Modelo USAF)
		Ciclo	Captação do conhecimento novo
			Codificação para a taxonomia organizacional
			Exploração para disseminar o conhecimento pela organização
			Revisão para distinção entre os ativos com valor e os tóxicos
		Práticas	Registo em vídeo e apresentação em aulas presenciais
			Transmissão de conhecimento dos seniores aposentados
			Repositórios ou bases de dados
			Técnicas colaborativas e bilaterais
			Revisão da ação e lições aprendidas
			Fomentar a partilha e a contribuição individual

Tabela I – Modelo de análise (cont.)

Hipóteses	Conceitos	Dimensões	Indicadores
H3: A gestão do conhecimento pode ser integrada na estrutura da gestão da informação como uma atividade autónoma e independente.	Gestão da Informação	Estrutura	Relação horizontal: integração ou separação
			Relação vertical: nível de dependência
		Cargos	Criação do "Diretor do Conhecimento e da Informação"
			Criação do "Administrador" e do "Adjunto para o conhecimento"
		Competências	Competências desejáveis dos "elementos do conhecimento"
			Edifício de competências autónomas da gestão do conhecimento

Fonte: Autor.

Conforme constatável no modelo de análise, o conceito "Vetores críticos" foi subdivido em três dimensões: Cultura, que congrega a consciência do conhecimento, os valores, a transmissão de conhecimento e a postura perante a partilha; Liderança, que aglutina aspetos sobre a posição da hierarquia superior face à mudança e ao modo de partilha de conhecimento; e Tecnologia, que reúne aspetos sobre a centralização do portal do conhecimento, a utilidade e o grau de enfatização. O conceito "Arquitetura do programa" foi subdivido em três dimensões: Estratégia, que congrega os posicionamentos da Boeing, NASA e USAF; Ciclo, que aglutina as fases da captação, codificação, exploração e revisão; e Práticas, que reúne atividades de partilha usadas na indústria aeronáutica. O conceito "Gestão da Informação" foi subdivido em três dimensões: Estrutura, que congrega as relações da GC com a GI; Cargos, que aglutina a criação de novas funções integrando a componente "conhecimento"; e Competências, que reúne aspetos sobre os saberes necessários no âmbito da GC.

b. Alinhamento da Força Aérea

De acordo com Santos (2013) "o sucesso da implementação de um programa de GC depende de uma correta articulação entre o contexto organizacional e o programa de GC". Assim, a análise do alinhamento da FA face aos vetores críticos "cultura", "liderança" e "tecnologia" permite aferir se a organização apresenta neste momento as condições essenciais para implementar um PGC.

No que respeita ao vetor "cultura" e aos subvetores que permitem categorizar a cultura das organizações, a FA é uma "Organização tradicional e pouco consciente do conhecimento" (CEN, 2004). Porém, é essa consciência do conhecimento que tem permitido à FA adaptar-se às transformações e mudanças (Martins, 2013). Esta posição é reforçada com o relatório da Knowman (2013), ao referir que 62% das organizações procuram "maior e melhor aproveitamento do conhecimento existente".

Apurou-se que os valores da FA (lealdade, integridade, competência e excelência) são a chave para fazer algo com menos custos ou mais depressa, por se saber como se faz, com

base no que se fez no passado pelo que se coadunam com osprincípios da GC. Segundo Telha (2013) a GC potencia os valores da FA e em especial a "excelência" ao alavancar a gestão dos recursos, a tomada de decisões e a melhoria do produto final.

Constatou-se que a via informal é a mais utilizada na FA para transmitir o conhecimento, enquanto "semântica partilhada por todos" (Páscoa, 2013), sugerindo que a organização reúne condições para a "partilha colaborativa", também aplicada na GC. As TIC potenciam a partilha por via informal garantindo informação útil para a tomada de decisão em complemento à via formal.

No estudo verificou-se que na FA não está instituída a cultura de partilha mas sim a de retenção de conhecimento na mente das pessoas. Esta constatação gera constrangimentos na rotação dos militares, pois "com alguma facilidade se criam «insubstituíveis»" (Mata, 2013). Acresce o facto da cultura da FA não fomentar a partilha de conhecimento o que por um lado inibe os militares de exporem o que sabem e por outro demove a vontade de "trabalhar fora do perímetro da unidade pois não temos todo o conhecimento que precisamos connosco" (Gorgulho, 2013). No entanto, a maioria dos entrevistados reconhece que a tendência está paulatinamente a mudar para uma cultura de partilha.

No que concerne ao vetor "liderança", todos os entrevistados consideram o vértice estratégico da FA como um elemento propulsor da mudança e que desempenha um papel integrador no atual ambiente de incerteza. Esta posição ao nível da cadeia de comando sugere um ambiente ótimo para a integração da GC na FA, atendendo a que a liderança tende a adotar novos projetos quando a narrativa utilizada apresenta argumentos convincentes. A cúpula da FA não deve obrigar os militares a partilhar conhecimento, mas sim motivar a partilha voluntária, enquanto responsabilidade de todos os militares através de processos de "evangelização" sobre as vantagens e importância da GC para a organização.

No relatório da Knowman (2013), 47% das organizações referem que a sua estratégia global inclui a GC, demonstrando a preocupação atual do vértice estratégico no alcance do alinhamento em estudo.

Sobre o vetor "tecnologia", a abordagem mais indicada para a GC consiste na centralização do repositório/portal de conhecimento pois permite uma tomada de decisão mais rápida e uma sistematização e integração do conhecimento embora com visões diferentes em função das áreas de trabalho. Porém, a centralização não pressupõe que o conhecimento esteja exclusivamente estruturado, podendo apresentar-se de forma não estruturada, à semelhança do *google*, *twitter* e *facebook* (Gorgulho, 2013).

Quando se questiona a finalidade da plataforma informática, considera-se que é importante mas não é tão fundamental como a cultura, pelo que deve funcionar apenas como facilitador. No entanto, "o sistema de informação é o novo centro de gravidade e a FA ainda não reconheceu esta condição" (Páscoa, 2013) o que remete para a urgência de redundâncias (registos em documentos físicos) que salvaguardem o conhecimento organizacional e que a GC poderá proporcionar.

A pegada tecnológica é uma constante na aviação militar e o grau de enfatização deste vetor é "naturalmente elevado, porque decorre da cultura de uma organização altamente

tecnológica, em contraste com os outros ramos" (Mata, 2013). Porém, importa sublinhar que "a tecnologia faz tudo o que se quiser sem esquecer que está subordinada sempre aos objetivos da organização com os processos de negócio alinhados com a arquitetura tecnológica e a arquitetura aplicacional" (Gorgulho, 2013).

Perante estes dados, julga-se dispor neste momento de informação bastante para avaliação da primeira hipótese. Face ao exposto pode-se inferir que se confirma a **H1** – *A Força Aérea apresenta um alinhamento dos vetores críticos favorável à implementação da GC.* Destarte, é possível responder à **PD1** – *Em que medida a Força Aérea está alinhada com os vetores críticos à implementação da gestão do conhecimento?*

Da configuração apresentada pode-se adiantar que atualmente a FA está alinhada, por ordem decrescente de prioridade, com os vetores "liderança" (enquanto elemento propulsor da mudança e com papel integrador), "tecnologia" (tendência para a centralização do portal de conhecimento) e "cultura" (elemento mais fraco, pela pouca consciência do conhecimento e gestão mais baseada na retenção, mas compatível com os valores da FA e identificada com a transmissão colaborativa), o que augura condições favoráveis à implementação da GC.

c. Arquitetura da Gestão do Conhecimento na Força Aérea

O PGC deverá: ser desenhado com base numa orientação estratégica de GC que guiará todas as ações subsequentes; estar suportado num ciclo que defina o tratamento dado ao conhecimento; e estar sustentado num conjunto de práticas.

No que respeita à "estratégia", o relatório da Knowman (2013) indica que 62% das organizações estudadas não têm estratégia de GC nem GC na estratégia global da organização, configurando uma realidade comprometedora para o sucesso da GC em Portugal. A FA prevê o desenvolvimento do seu conhecimento nos objetivos operacionais sendo, também por isso, importante definir a estratégia de GC na FA. Esta deve apostar na retenção de conhecimento na organização (visão da Boeing) considerando que a FA tem alguns RH com conhecimento muito exclusivo e difícil de partilhar e que só assim se consegue colmatar a saída das pessoas.

A estratégia deve apostar igualmente na partilha entre as pessoas, à semelhança do praticado na NASA, convidando os colaboradores a apresentarem o seu conhecimento, sem pressões comerciais que o impeçam. A FA tem que começar a capitalizar com a partilha informal e com a exportação de conhecimento aeronáutico para fora da organização (Gorgulho, 2013). Embora a partilha seja fundamental, só acrescenta valor à organização caso esteja em sintonia com a cultura e com a maturidade da organização (Páscoa, 2013).

O modelo de GC da USAF proporciona conhecimento simples, útil e disponível e esta estratégia revela-se das mais adequadas à FA, considerando que este é o que mais se aproxima da necessidade nacional em termos de capacidade de resposta e de segurança associada ao conhecimento militar. Releva o facto de a USAF incorporar na sua definição de liderança o conceito de GC, demonstrando claramente o seu posicionamento.

No que concerne ao "ciclo" de vida do conhecimento, o contributo dos entrevistados sugere que a FA deve adotar as quatro seguintes etapas: "Captação" de conhecimento explícito e tácito com enfoque no incentivo à partilha e no ensino da partilha nas escolas de formação; "Codificação", elementar para alimentar o glossário organizacional; "Exploração", com destaque para a valorização dos militares que arriscam partilhar e para a possibilidade de se avançar para o paradigma dos "motores de busca" (acesso à informação independentemente da estrutura); e "Revisão" para triar o conhecimento perene do datado e para validar e realimentar o ciclo com conhecimento novo ou valorizado.

Relativamente às "práticas" ideais para constarem no portfólio da FA, apurou-se com a investigação que o "registo em vídeo" apresenta a vantagem de transmitir conhecimento às pessoas que não frequentam ações de formação e pode ser associado ao *youtube*, "elevando o seu potencial como canal de pesquisa fortíssimo" (Gorgulho, 2013). A transmissão de conhecimento dos "seniores aposentados" é bem aceite, embora condicionada a uma escolha criteriosa (Martins, 2013; Telha, 2013). Seria uma ótima solução para dissociar os assuntos marcantes, do passado do Museu do Ar ou do Arquivo Histórico da FA mas teria que envolver uma mudança na mentalidade dos que saem e do *mindset* da organização.

Os "repositórios ou bases de dados" são considerados pelos entrevistados como essenciais para um PGC e é imperativo que se mantenham atualizados e disciplinados para evitar o *overflow* de informação. No que respeita às "técnicas colaborativas e bilaterais", desde que salvaguardadas as questões de segurança da informação são práticas "absolutamente determinantes", algumas já em desenvolvimento na FA, como os portais colaborativos personalizados e as comunidades de prática para os grupos de trabalho.

Sobre a "revisão da ação e lições aprendidas" os militares que desempenham funções operacionais "estão formatados para esta maneira de trabalhar ao contrário dos restantes militares" (Roque, 2013) representando uma prática muito válida para "aprender com os erros e com sucessos" e para dar origem ao *checklist* de procedimentos organizacionais (Telha, 2013). Por fim, sobre a "partilha e contribuição individual" com o tipo de conhecimento que não está diretamente relacionado com a Missão, os entrevistados ora sustentam que esta prática aumenta a motivação dos militares e permite trazer conhecimento novo para a FA, ora defendem que representa um desperdício de tempo e recursos.

No relatório da Knowman (2013), as ferramentas/atividades utilizadas por mais de metade das empresas estudadas são: Bases de dados de boas práticas; Reuniões para partilha de conhecimento; *Intranet* ou portal corporativo; *Chats* e mensagens instantâneas; e Plataformas de colaboração *online*. As práticas mais "inovadoras" têm pouca expressão, tais como: Comunidades de prática/Redes de aprendizagem; *Wiki*, *Micro-blogging* e *Social bookmarking* interno.

Perante estes dados, julga-se dispor neste momento de informação bastante para avaliação da segunda hipótese. Face ao exposto é possível confirmar a **H2** – *A arquitetura do programa de GC deve privilegiar a partilha e a retenção do conhecimento* e responder à **PD2** – *Qual a arquitetura do programa de gestão do conhecimento mais adequada para atenuar a perda de conhecimento?*

A arquitetura do PGC deve apresentar uma estratégia que combine a retenção e partilha de conhecimento entre os militares, à semelhança da Boeing e NASA, com o conhecimento disponível, útil e simples para qualquer militar que dele necessite, à semelhança da USAF. Sobre o ciclo que dinamiza a atividade de GC, este deve contemplar fases para captação, codificação, exploração (com especial enfoque nesta etapa) e revisão do conhecimento. Relativamente às práticas, estas devem ser diversificadas, de modo a motivarem todos os militares a partilhar o seu conhecimento, com configurações ora virtuais e inovadoras (técnicas colaborativas) ora presenciais e clássicas (lições aprendidas).

d. Integração da Gestão do Conhecimento na Força Aérea

A eventual implementação de um PGC na FA pressupõe a observação de um conjunto de normas para garantir o seu sucesso e neste ponto será analisado como se poderá proceder à integração da GC na organização.

Em relação ao posicionamento que a GC poderá ocupar na estrutura da FA, apurou-se que a solução deverá passar pela integração (em vez da separação) na estrutura já aprovada para a GIFA, passando a designar-se por Gestão do Conhecimento e da Informação da Força Aérea (GCIFA). Deve limitar-se à "criação de um *layer* do conhecimento ao previsto no RFA 391-1" (Páscoa, 2013), resultando na solução mais racional para se aproveitar a estrutura já existente". Segundo o relatório da Knowman (2013), a GC está inserida na Direção ou num departamento independente.

Em termos conceptuais é reconhecido que o conhecimento deve estar numa posição superior à informação e a estrutura deve refletir esta hierarquia. Para o desempenho desta nova função na estrutura superior da FA é indicada a criação do cargo do "Diretor do Conhecimento e da Informação", "redesignando o anterior cargo de Diretor de Informação" considerando que "ainda não estamos em condições de ter um Diretor do Conhecimento" (Páscoa, 2013; Simões, 2013). Nos cargos intermédios, é sugerida a criação do "Administrador" e do "Adjunto para o conhecimento" (assim como um Delegado do Conhecimento), distintos dos cargos atualmente existentes para a GIFA, a fim de manter a independência dos dois domínios. O relatório da Knowman (2013) indica que 47% das organizações estudadas apresentam responsáveis pela GC.

Em termos de competências desejáveis, apurou-se que não diferem das exigidas para as funções da GIFA, devendo os elementos do conhecimento apresentar capacidade para recolher e disponibilizar informação pelos canais existentes. Devem estar absolutamente alinhados com os valores, visão e Missão da FA para operarem como "ferroviários que selecionam as linhas de conhecimento mais pertinentes para o órgão colegial que dele necessita, no momento certo" (Roque, 2013). Poderão ser conhecidos como "curadores de conteúdos" (caso operem a tempo inteiro) que gerem a informação que vem de fora da organização, e após uma leitura crítica, atribuem-lhe valor e significado (Simões, 2013).

No que concerne ao edifício de competências da GC, este deve ser exclusivo (e não partilhado com a GIFA), incluindo as funções de: análise crítica e interpretada da *intelligence*

útil e oportuna para o comandante; prever com elevado grau de certeza cenários futuros (Ex.: previsão dos percursos de carreiras a 10 anos) com base em determinadas variáveis; desenvolvimento de mecanismos e metodologias para captura e partilha seletiva do conhecimento. O relatório da Knowman (2013) indica quais as principais competências exclusivas da GC: facilitar iniciativas de troca de conhecimento; identificar fontes de informação e conhecimento; gerir a estratégia de GC; e publicar conteúdos.

Perante estes dados, julga-se dispor neste momento de informação bastante para avaliação da terceira hipótese. Face ao exposto pode-se inferir que se confirma a **H3** – *A GC pode ser integrada na estrutura da GI como uma atividade autónoma e independente.* Desta forma é possível responder à **PD3** – *De que forma a gestão do conhecimento pode ser integrada na estrutura já existente para a GI?*

A GC pode ser integrada na estrutura da GIFA num *layer* reservado ao conhecimento embora em termos conceptuais deva posicionar-se num nível superior ao da informação. Os novos cargos decorrentes do novo *layer* serão redesignados com base nos existentes para a estrutura superior e criados de origem para a estrutura intermédia. O requisito de competências dos cargos para o novo *layer* deve ser compatível com o desejável para os cargos da GIFA, com a ressalva do edifício de competências (descrição de funções) ser distinto para manter a exclusividade dos domínios do conhecimento.

Após o teste das hipóteses, é agora possível responder à **pergunta de partida** que guiou esta investigação: *De que modo a implementação da Gestão do Conhecimento Aeronáutico pode mitigar a perda de conhecimento motivada pela saída dos militares da Força Aérea?*

É possível mitigar a perda de conhecimento causada pela saída dos militares da FA mediante a aprovação de um PGC que considere as seguintes condições:

- O alinhamento entre a organização e os vetores críticos da GC (cultura, liderança e tecnologia) num determinado momento;
- A apresentação de uma arquitetura que contemple uma estratégia de GC que fomente a retenção, a partilha e a disponibilidade do conhecimento em formato simples, um ciclo de vida do conhecimento completo (desde a captação, codificação, exploração até à revisão) e uma combinação de práticas diversificadas para envolverem todos os militares;
- A possibilidade de implementar a GC na estrutura criada a montante para a Gestão da Informação, partilhando alguns cargos e requisitos de competências mas mantendo a superioridade conceptual e a autonomia do edifício de competências que sustentam a sua exclusividade.

Com base nos contributos do estudo e em complemento à resposta à PP, é proposta uma orientação para a implementação do PGC na FA, sintetizada na Figura 5.

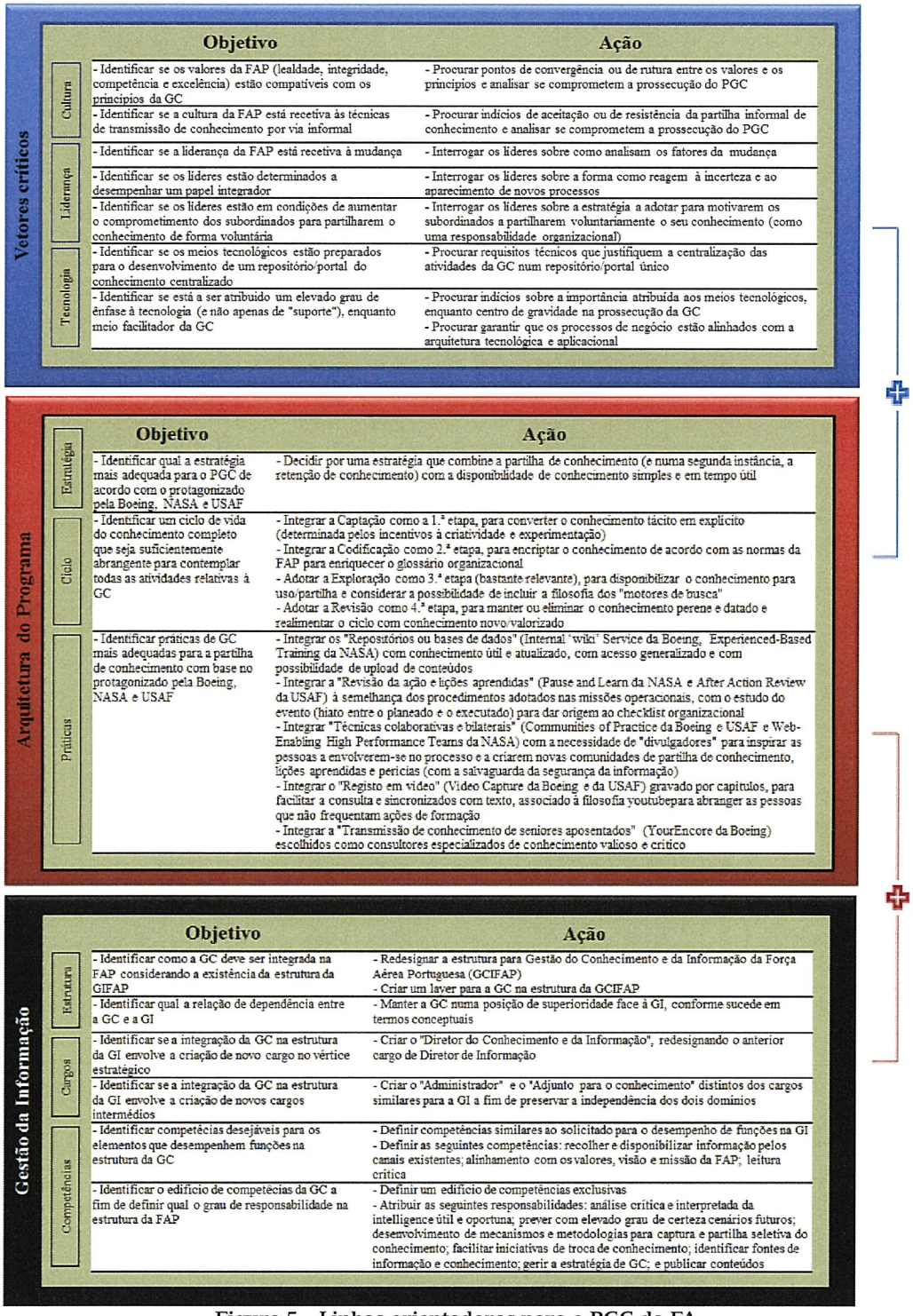

Figura 5 – Linhas orientadoras para o PGC da FA

Fonte: Autor.

Conclusões

Neste trabalho de investigação pretendeu-se identificar um conjunto de linhas orientadoras que permitam a implementação de um PGC que possa contribuir para mitigar a perda de conhecimento que se verifica com a saída de militares. À semelhança de outros exemplos na esfera aeronáutica, a FA lida com conhecimento extremamente valioso, com características exclusivas no panorama nacional que o tornam num ativo-chave essencial para o cumprimento da Missão, sugerindo que seja preservado dentro da organização.

As saídas de RH repercutem-se na perda descontrolada do conhecimento que reside apenas na mente dos colaboradores e representam uma oportunidade para as organizações tomarem decisões estratégicas de desenvolverem PGC que mitiguem esta purga, conforme foi concretizado pela Boeing, NASA ou USAF. No caso particular da FA, desde 2010 verificaram-se 4.756 saídas da organização e de 2010 a 2015 registaram-se 5.172 transferências com a agravante de ambas as situações poderem ocorrer sem que haja sobreposição funcional que salvaguarde a "passagem de serviço" informal, resultando numa perda de conhecimento alarmante. Contrariamente às organizações de referência do setor, a FA não acautela, de modo institucional, a preservação do conhecimento organizacional que acompanha os militares que saem da Instituição.

Tendo em vista a resolução deste problema, foi formulada a seguinte pergunta de partida: *De que modo a implementação da Gestão do Conhecimento Aeronáutico pode mitigar a perda de conhecimento motivada pela saída dos militares da Força Aérea?*

Para alcançar a resposta a esta questão, o estudo foi desenvolvido de acordo com a Metodologia de Investigação em Ciências Sociais preconizada por Quivy e Campenhoudt.

No primeiro capítulo procedeu-se à contextualização do conceito fulcral desta investigação, a GC, a sua importância na alavancagem da inovação e o seu papel determinante no tratamento do conhecimento tácito. Foi apresentada uma proposta de ciclo de vida do conhecimento, com quatro fases (captação, codificação, exploração e revisão), com base na agregação dos contributos teóricos. Por fim, foram definidos os vetores críticos à implementação da GC, como a cultura, a liderança e a tecnologia.

No segundo capítulo, foi elaborado um estudo de caso a três organizações aeronáuticas de excelência mundial que aplicam a GC, com o objetivo de reter as estratégias, as práticas e as perspetivas adequadas à FA. Merecem destaque: a estratégia da Boeing que atribui primazia à retenção de conhecimento e à partilha das boas práticas; o PGC da NASA que visa a partilha imediata do conhecimento acumulado ao longo dos anos a fim de ser integrado nos repositórios e dar origem a novas capturas; a perspetiva da USAF em proporcionar a qualquer militar o acesso a conhecimento relevante no sítio/tempo exato e apresentado num formato simples.

No terceiro capítulo foi efetuado um diagnóstico da FA, nos pontos que pudessem ter impacto na implementação de um PGC, revelando que a organização se apresenta recetiva ao conceito, ao combinar: uma visão alicerçada no valor das pessoas; valores compatíveis com

a GC; objetivos "estratégicos" que preconizam a gestão eficiente dos RH e "operacionais" que valorizam o potencial humano e asseguram o desenvolvimento do conhecimento. Foram identificados outros fatores que concorrem para a criação do PGC tais como: iniciativas institucionais avulsas; sistemas de armas com ciclo de vida longo que exigem conhecimento especializado e exclusivo; a capacidade do sistema informático; e a estrutura criada desde 2011 para a GIFA. Reconheceu-se a vantagem de um PGC para o cumprimento da Missão e para mitigar a situação criada pelas saídas de militares da organização.

Por fim, no último capítulo foram tecidas considerações sobre a metodologia e a componente empírica. Sobre o percurso metodológico, além da pesquisa bibliográfica, compreendeu a realização de quatro entrevistas exploratórias, a entidades militares e civis que contribuíram para a formulação do modelo de análise composto por três conceitos: "Vetores críticos", subdivido nas dimensões Cultura, Liderança e Tecnologia; "Arquitetura do programa", subdivido nas dimensões Estratégia, Ciclo e Práticas; e "Gestão da Informação", subdivido nas dimensões Estrutura, Cargos e Competências. As hipóteses formuladas para responder às Perguntas Derivadas da Pergunta de Partida completaram o modelo de análise.

No que concerne à recolha de dados empíricos foi aplicada uma díade de técnicas de observação composta por sete entrevistas semi-diretivas a entidades da FA com responsabilidade no enquadramento da GC na organização e pela análise de dados secundários resultantes do relatório da Knowman. Estes dados permitiram testar as hipóteses e responder à pergunta de partida. Iniciou-se o exame do alinhamento da FA face aos "vetores críticos" da GC e perante os dados foi possível confirmar a **Hipótese 1** – *A Força Aérea apresenta um alinhamento dos vetores críticos favorável à implementação da GC*, e responder à **Pergunta Derivada 1** – *Em que medida a Força Aérea está alinhada com os vetores críticos à implementação da gestão do conhecimento?*

A FA está alinhada atualmente com os vetores críticos, assumindo especial destaque a "liderança" como elemento integrador e propulsor da mudança, a "tecnologia" com tendência para a centralização do portal de conhecimento e a "cultura" compatível com os valores da FA e identificada com o tipo de transmissão colaborativa de conhecimento.

No que respeita à "arquitetura" mais adequada para um PGC da FA face aos dados recolhidos foi possível confirmar a **Hipótese 2** – *A arquitetura do programa de GC deve privilegiar a partilha e a retenção do conhecimento* e responder à **Pergunta Derivada 2** – *Qual a arquitetura do programa de gestão do conhecimento mais adequada para atenuar a perda de conhecimento?*

A arquitetura do PGC deve apresentar uma estratégia que privilegie a retenção e partilha de conhecimento entre os militares bem como a sua disponibilidade em formato útil e simples. O ciclo de vida do conhecimento deve prever fases para captação, codificação, exploração (com especial destaque nesta etapa) e revisão do conhecimento. O PGC deve apresentar práticas diversificadas, de modo a envolver todos os militares a partilhar o seu conhecimento, combinando configurações inovadoras e clássicas.

Por fim, no que concerne à relação entre a GI e a GC, face aos dados obtidos foi possível confirmar **a Hipótese 3** – *A GC pode ser integrada na estrutura da GI como uma atividade autónoma e independente* e responder à **Pergunta Derivada 3** – *De que forma a gestão do conhecimento pode ser integrada na estrutura já existente para a GI?*

A GC pode ser integrada na estrutura da GIFA num *layer* criado para o conhecimento mas deve manter-se num patamar superior à informação em termos conceptuais. Com o novo *layer* deverão ser criados novos cargos (redesignados na estrutura superior e criados de origem na estrutura intermédia) com requisitos de competências compatíveis com os desejáveis para a GIFA, com exceção do edifício de competências que deve manter-se independente para garantir a exclusividade dos domínios.

Após o teste das hipóteses, foi possível responder à **pergunta de partida**. Para mitigar o problema identificado será necessário intervir com a implementação de um PGC que considere o alinhamento entre a organização e os vetores críticos da GC. Este programa deve apresentar uma arquitetura com uma estratégia de GC apontada para a retenção, partilha e disponibilidade de conhecimento simples, com um ciclo de vida completo e uma combinação de práticas que convidem à partilha de conhecimento. Por fim, o PGC deve garantir que a GC possa ser integrada na estrutura da GIFA através da criação de um *layer* do conhecimento salvaguardando a sua superioridade conceptual face à informação, a autonomia do edifício de competências, a partilha de cargos de topo e mantendo competências compatíveis com as exigidas para o desempenho de funções na GIFA.

Concluída a investigação é possível apresentar alguns contributos para o conhecimento. Por um lado, vem preencher uma lacuna constatada durante a pesquisa bibliográfica face à inexistência de estudos nesta área, podendo servir de base de trabalho a reflexões futuras sobre o tema. Por outro, poderá ainda constituir-se como uma contribuição para a GC que tem vindo a ganhar interesse na FA, designadamente pela identificação de estratégias e práticas em curso em organizações de topo mundial e pelo levantamento da integração teórica do ciclo de vida do conhecimento.

Esta investigação revela-se importante para a DIVCSI considerando que o PGC identifica linhas orientadoras que permitem atualizar as políticas de GI e contemplar a componente da GC na sua estrutura. Terá relevância para a Direção de Pessoal (DP) porque permitirá executar uma gestão mais ágil das transferências ao diminuir o tempo de sobreposição de militares quando transferidos ou em iminência de sair da FA.

Esta investigação revelou-se ainda importante, em sentido mais lato, para toda a FA, pois a implementação de um PGC que disponibilize conhecimento útil, quando necessário, por diversas vias, poderá modificar os métodos de trabalho, abrangendo transversalmente todos os níveis hierárquicos da Instituição. Caso o topo da estrutura decisória opte por integrar a GC nas suas atividades de gestão, a FA passará a estar alinhada com as práticas de GRH das organizações de excelência aeronáutica e poderá servir de referência a outros setores.

A finalizar, é de referir que o problema da perda de conhecimento é extremamente grave para uma Instituição que gere e opera sistemas complexos e que a solução apresentada

poderá mitigar substancialmente esta purga embora envolva transformações estruturais no seio da organização.

Bibliografia

Anand, A, Singh MD, 2011. Understanding Knowledge Management: a literature review. *International Journal of Engineering Science and Technology*, 3 (2).

Arkell, D, 2007. Know and share. *Boeing Frontiers*. October 2007. (6-6).

Ashraf, A, 2016. Total Quality Management, Knowledge Management and Corporate Culture: How do they synchronized for performance excellence, *Pakistan Journal of Commerce and Social Sciences*, 10 (1).

Bartczak, S, Wright, G, Peachey, T, Downey, J, McKinzie, K, 2010. Assessing Knowledge Management Education across the U.S. Department of Defense: A multiple-case study. *Journal of Knowledge Management Practice*. 11 (4).

Bergeron, B, 2003. *Essentials of knowledge management*, New Jersey: Wiley & Sons.

Bharadwaj, S, Chauhan, S, Raman, A, 2015. Impact of Knowledge Management Capabilities on Knowledge Management Effectiveness in Indian Organizations, *Vikalpa: The Journal for Decision Makers*, 40 (4).

Boeing, 2013. *Content Management & Analysis*, [Em linha]. Disponível em: http://search-www.boeing.com/search?q=knowledge+management&site=www_boeing&client=www_boeing&proxystylesheet=www_boeing&output=xml_no_dtd&btnG.x=-1210&btnG.y=-25, [Consult. 12 dez. 2013].

Boeing, 2014. *About us*, [Em linha]. Disponível em: http://www.boeing.com/boeing/companyoffices/, [Consult. 4 mai. 2014].

Boyer, E, 2016. Identifying a Knowledge Management Approach for Public-Private Partnerships, *Public Performance & Management Review*, 40 (1).

Brahma, S, Mishra, S, 2015. Understanding Researchable Issues in Knowledge Management: A Literature Review, *IUP Journal of Knowledge Management*, XIII (4)

Bridges, T, 2010. Boeing - Knowledge Management from a Human Resources perspective. *APQC 2010 Members Meeting*.

Bukowitz, W, Williams, R, 2000. *The knowledge management fieldbook*. London: Prentice Hall.

Ceptureanu, S, 2016. Knowledge Management Tools in Romanian Companies, *Review of International Comparative Management*, 17 (2).

Chefe do Estado-Maior da Força Aérea, 2011. *Política de Gestão da Informação da Força Aérea* (RFA 391-1, de agosto).

Chefe do Estado-Maior da Força Aérea, 2013. *Diretiva de Planeamento da Força Aérea* (Diretiva n.º 04/CEMFA/2013, de 20 de fevereiro).

Comité Européen de Normalisation, 2004. Workshop Agreement 14924-3: European guide to good practice in knowledge management - Part 3: SME Implementation. [Em linha]. Disponível em: http://www.cen.eu/cen/Sectors/Sectors/ISSS/CEN%20Workshop%20Agreements/Pages/Knowledge%20Management.aspx, [Consult. 12 out. 2013].

Curado, C, Bontis, N, 2011. Parallels in knowledge cycles. *Computers in Human Behavior*, 27 (4).

Dalton, RA, 2010. *Knowledge Transfer for the Military Leader*. [Livro eletrónico] Disponível em http://www.km4dev.org/forum/topics/free-ebook-knowledge-transfer-for-the-military-leader, [Consult. 15 fev 2014].

Divisão de Recursos, 2013. *Ensino, formação e qualificação* (Proposta de Diretiva do CEMFA).

Fard, H, Selseleh, M, 2010. Measuring Knowledge Management Cycle: Evidence from Iran. *European Journal of Scientific Research*, 41 (2).

Gestor.pt, 2013. Fatores críticos de sucesso na gestão dos recursos humanos. *Gestão de empresas e negócios*, [Em linha]. Disponível em: http://gestor.pt/fatores-criticos-de-sucesso-na-gestao-dos-recursos-humanos/, [Consult. 12 out. 2013].

Gomes, J, Cunha, M, Rego, A, Cunha, R, Cabral-Cardoso, C, Marques, C, 2008. *Manual de Gestão de Pessoas e do Capital Humano*. Lisboa: Edições Sílabo.

González-Rojas, O, Pedraza-García, G, Correal, D, Beltrán, G, 2016. MONO+KM: Knowledge Management in Collaborative Project Development, *Ingeniería y Universidad*, 20 (2).

Gorgulho, J (TCOR/ENGINF), 2013. *Entrevista ao Chefe da Repartição de Tecnologias de Informação da Direção de Comunicações e Sistemas de Informação*. Entrevistado por Nuno Martins. Alfragide, 29 de novembro de 2013.

Hoffman, E, 2012. NASA's Knowledge Imperative. Ask Magazine, 5 (3).

Holcomb, L, Keegan, B, Novak, V, 2002. Strategic Plan for Knowledge Management. *NASA Knowledge Management Team*.

Homma, A, Cosentino, A, 2016. Gestão da Informação e do Conhecimento em Projetos de Pesquisa e Desenvolvimento, *Revista Ibero-Americana de Estratégia*, 15 (1).

Instituto de Estudos Superiores Militares, 2012. *Regras de apresentação e referenciação para os trabalhos escritos a realizar no IESM* (NEP/ACA – 018), Pedrouços.

Instituto de Estudos Superiores Militares, 2012. *Trabalhos de investigação* (NEP/ACA – 010), Pedrouços.

Jannuzzi, C, Falsarella, O, Sugahara, CGestão do conhecimento: um estudo de modelos e sua relação com a inovação nas organizações, *Perspetivas em Ciência da Informação*, 21 (1).

Joint Communications System, 2010. *Joint Publication 6-0*.

Kamasak, R, Yavuz, M, Altuntas, G, 2016. Is the relationship between innovation performance and knowledge management contingent on environmental dynamism and learning capability? Evidence from a turbulent market, *Business Research*, 9.

Kim, S, Mukhopadhyay, T, Kraut, R, 2016. When Does Repository KMS Use Lift Performance? The role of alternative knowledge sources and task environments. *MIS Quartterly*, 40 (1).

Knowman, 2013. *Estudo sobre a Gestão do Conhecimento nas organizações,* [Em linha]. Disponível em: http://knowman.pt/2013/10/resultados-do-estudo-gc2013-esta-disponivel/, [Consult. 17 out. 2013].

Lambrou, M, 2016. Innovation Capability, Knowledge Management and Big Data Technology: A Maritime Business Case. *International Journal of Advanced Corporate Learning*, 9 (2).

Lungu, C, 2013. Perspectives on Knowledge Management in Military Organisations. *Romanian Military Thinking – Military Theory and Science Journal*. 4.

Marques, J (MAJ/TINF), 2013. *Entrevista ao Adjunto para os Sistemas de Informação da Repartição de Sistemas de Informação da Divisão de Comunicações e Sistemas de Informação*. Entrevistado por Nuno Martins. Alfragide, 4 de outubro de 2013.

Martins, M (MGEN/PILAV), 2013. *Entrevista ao Diretor de Informação*. Entrevistado por Nuno Martins. Alfragide, 20 de dezembro de 2013.

Mata, J (MGEN/PILAV), 2013. *Entrevista ao Diretor do Pessoal*. Entrevistado por Nuno Martins. Alfragide, 9 de dezembro de 2013.

Mineiro, P, 2010. *As Redes Sociais e a sua utilização pela Força Aérea Portuguesa*. Trabalho de investigação individual CPOS FA. IESM.

Ministério da Defesa Nacional, 2009. *Lei Orgânica da Força Aérea* (Decreto-Lei n.º 232/2009, de 15 de setembro), Lisboa: Diário da República.

National Aeronautics and Space Administration, 2013. *About NASA, Leadership, organization, budget, careers & more,* [Em linha]. Disponível em: http://nasasearch.nasa.gov/search?utf8=%E2%9C%93&affiliate=nasa&query=knowledge+management, [Consult. 12 dez. 2013].

National Aeronautics and Space Administration, Issue, 2012. *Academy Sharing Knowledge*, 46.

Neves, A, 2013. *Entrevista à Sócia-gerente e consultora da empresa KNOWMAN de consultadoria e formação nas áreas de Gestão do Conhecimento*. Entrevistado por Nuno Martins. Alfragide, 7 de outubro de 2013.

Noe, R, 2008. *Employee Training and Development*. 4.ª Edição. New York: McGraw-Hill/Irwin.

Nonaka, I, Takeuchi, H, 1995. *The Knowledge Creating Company*. New York: Oxford.

Pacheco, J (COR/PILAV), 2013. *Entrevista ao Subdiretor do Pessoal*. Entrevistado por Nuno Martins. Alfragide, 4 de outubro de 2013.

Páscoa, C (TCOR/NAV), 2013. *Entrevista ao Chefe da Repartição de Análise e Métodos da Divisão de Operações*. Entrevistado por Nuno Martins. Alfragide, 6 de dezembro de 2013.

Paulo, F, 2012. *O Portal Interno*. Trabalho de investigação individual CPOS FA. IESM.

Prevou, M, 2011. Knowledge Leadership, Strategic Knowledge Solutions, *Army Operational Knowledge Management*. Fall 2011 (IV-1).

Pukkila, J, 2009. Critical Success and Failure Factors of Knowledge Management - Implementation in a Large Multinational Company. Lappeenranta: University of Technology.

Quivy, R, Campenhoudt, LV, 2005. *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. 4.ª Edição. Lisboa: Gradiva.

Roque, R (COR/TPAA), 2013. *Entrevista ao Chefe das Relações Públicas da Força Aérea*. Entrevistado por Nuno Martins. Alfragide, 6 de dezembro de 2013.

Ruivo, L, 2009. *A Gestão do conhecimento nas Forças Armadas. Desafios de futuro*. Trabalho de investigação de grupo CPOG FA. IESM.

Santos, MJ, 2013. *Entrevista à investigadora e coordenadora do mestrado em GRH e docente da unidade curricular "Gestão do Conhecimento" no Instituto Superior de Economia e Gestão*. Entrevistado por Nuno Martins. Alfragide, 7 de outubro de 2013.

Schreiner, M, 2013. Knowledge Management Tools for the Military Intelligence Community: The Intelligence Knowledge Network. *Military Intelligence Professional Bulletin*. 39 (1).

Silva, R, Neves, A, 2004. *Gestão de Empresas na Era do Conhecimento*. São Paulo: Serinewes Editora.

Simões, P (MAJ/TPAA), 2013. *Entrevista ao Adjunto para o planeamento de efetivos da Repartição de Pessoal da Divisão de Recursos*. Entrevistado por Nuno Martins. Alfragide, 29 de novembro de 2013.

Svan, J, 2013. *Air Force announces more force reductions*, [Em linha]. Disponível em: http://www.stripes.com/news/air-force-announces-more-force-reductions-1.257164, [Consult. 12 mar. 2014].

Tatto, L, Bordin, R, 2015. Filosofia e Gestão do Conhecimento: um estudo do conhecimento na perspetiva de Nonaka e Takeuchi, *Cadernos EBAPE.BR*, 14 (2).

Telha, A (TCOR/ENGINF), 2013. *Entrevista à Chefe da Repartição de Sistemas de Informação da Divisão de Comunicações e Sistemas de Informação*. Entrevistado por Nuno Martins. Alfragide, 9 de dezembro de 2013.

Tucker, E, 2010. Knowledge Management determinants of continuance behavior: Evaluating the Air Force Knowledge Now Knowledge Management System. *College of Engineering and Computer Science at the University of Central Florida*: Florida.

United States Air Force, 2006. *Air Force Policy Directive 33-3*.

United States Air Force, 2008. *Air Force Smart Operations for the 21st Century* - Playbook. Version 2.1.

United States Air Force, 2013. *About the Air Force*, [Em linha]. Disponível em: http://www.airforce.com/, [Consult. 12 dez. 2013].

United States Strategic Command, 2009. *Knowledge Transfer...through People*, [Em linha]. Disponível em: http://usacac.army.mil/cac2/AOKM/Knowledge%20Transfer%20Book.pdf/, [Consult. 12 dez. 2013].

Wiig, K, 1993. *Knowledge management foundations: thinking about thinking. How people and organizations create, represent and use knowledge*. Arlington, TX: Schema Press.

Wong, K, 2005. Critical success factors for implementing knowledge management in small and medium enterprises. *Industrial Management & Data Systems*. 105 (3).

Artigo recebido em outubro 2016 e aceite para publicação em outubro 2016

RECOMPENSAS COMO FATOR DE MOTIVAÇÃO NO CONTEXTO DOS TRABALHADORES CIVIS DA FORÇA AÉREA

REWARDS AS A FACTOR OF MOTIVATION IN THE CONTEXT OF AIR FORCE CIVILIAN EMPLOYEES

Mónica Solange de Jesus Pereira Martins[1]
Capitão
Investigadora Integrada do CIDIUM
Lisboa/Portugal
msmartins@emfa.pt

Resumo

Estudos anteriores concluíram que as Recompensas Não Financeiras (RNF) têm impacto na motivação, bem como no desempenho individual e organizacional. Este estudo procurou analisar a influência das RNF intrínsecas e extrínsecas na motivação intrínseca e extrínseca, no contexto dos trabalhadores civis das Força Aérea, integrados nas carreiras gerais, bem como a identificação das RNF com impacto na motivação.

Para o efeito, foi distribuído um questionário individual a 767 trabalhadores civis, tendo sido recebidos 412 (53,7%) questionários válidos.

Os resultados estatísticos demonstraram a existência de unidimensionalidade dos conceitos RNF e da motivação e sugeriram que as RNF, como prática de gestão de recursos humanos, têm influência positiva e significativa na motivação dos trabalhadores civis da Força Aérea, explicando 67,6% da variância da motivação. Das RNF com impacto na motivação, verificou-se que é a "satisfação no trabalho" a que mais se destaca, seguida da "possibilidade de equilíbrio entre vida pessoal e trabalho", "possibilidade de exercer as suas competências", "trabalho desafiador", "bom espírito de equipa" e "existência de um plano de formação e desenvolvimento profissional".[1]

[1] Trabalho elaborado com a colaboração do Sr. Major Paulo Picado, Técnico de Abastecimento da Força Aérea e do Sr. Professor José Luís Nascimento, Professor Auxiliar Convidado no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa.

Como citar este artigo: Martins, M., 2016. Recompensas como Fator de Motivação no Contexto dos Trabalhadores Civis da Força Aérea. *Revista de Ciências Militares*, novembro de 2016, IV (2), pp. 157-183.
Disponível em: http://www.iesm.pt/cisdi/index.php/publicacoes/revista-de-ciencias-militares/edicoes.

Verificou-se ainda que as variáveis demográficas (género, idade, antiguidade e carreira) não moderam a relação entre as RNF e a motivação.

Palavras-chave: Motivação, Motivação Extrínseca, Motivação Intrínseca, Recompensas, Recompensas Não Financeiras Extrínsecas, Recompensas Não Financeiras Intrínsecas

Abstract

Previous studies have concluded that Non Financial Rewards (NFR) have an impact in motivation, and get reflected in the individual and organizational performance. This study has analyzed the influence of intrinsic and extrinsic NFR in the intrinsic and extrinsic motivation, in the context of Air Force civilian employees, integrated in the general careers, as well as identifying the NFR with impact in motivation.

For this purpose, we have distributed an individual questionnaire to 767 civilian employees, having received 412 (53,7%) valid questionnaires.

The statistic results have shown that the NFR and motivation concepts are one dimensional and suggested that the NFR, as a practice of managing human resources, have positive influence in the motivation of Air Force civilian workers, accounting for 67,6% of the variation in motivation. From the NFR with impact in motivation, we have verified that the "satisfaction with work" is the one that distinguishes itself the most, followed by "the possibility of balancing personnel life and work", "possibility of exercising abilities", "challenging work", "good team spirit" and "the existence of a training and professional development plan".

We have further verified that the demographic variables (gender, age, seniority and career) do not moderate the relationship between the NFR and motivation.

Keywords: Extrinsic Motivation, Extrinsic Non Financial Rewards, Intrinsic Motivation, Intrinsic Non Financial Rewards, Motivation, Rewards

Introdução

Atenta a atual conjuntura económica, verifica-se que desde a Lei do Orçamento de Estado (LOE) para 2011 se aplicam sucessivas reduções nas remunerações dos trabalhadores civis e se mantém o congelamento dos incentivos financeiros resultantes da avaliação do seu desempenho individual, no que respeita a alterações de posicionamento remuneratório (progressão na carreira) e restrições no que respeita à atribuição de prémios de desempenho. Em acréscimo, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2013 de 11ABR, veio apresentar medidas para a racionalização da despesa militar, nomeadamente através do redimensionamento dos quantitativos do pessoal civil para 70% do efetivo na mesma data.

Perante estas circunstâncias, considera-se que as organizações, nomeadamente a Força Aérea, enfrenta o desafio de criar práticas de gestão de recursos humanos que permitam motivar os seus trabalhadores, para que, nesta conjuntura seja possível manter a sua motivação.

Assim, o problema em estudo reside na necessidade de saber como alavancar a motivação dos trabalhadores civis, por forma a potenciar o seu desempenho e, consequentemente, contribuir para o cumprimento da missão atribuída à Força Aérea.

Os sistemas de recompensas são compostos por recompensas financeiras e não financeiras (Chiang e Birtch, 2006). Relativamente às recompensas financeiras, na Administração Pública, e mais concretamente na Força Aérea, estas estão limitadas à remuneração base e a incentivos de desempenho individual, previstos na Lei n.º 66-B/2007, de 28DEZ, que regulamenta o Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública (SIADAP).

Por este motivo o presente estudo será delimitado à análise das recompensas não financeiras (adiante designadas RNF), Extrínsecas e Intrínsecas, com maior impacto na motivação no trabalho, no contexto dos trabalhadores civis da Força Aérea.

Assim, e considerando que um dos objetivos estratégicos da Força Aérea, previsto no Despacho n.º 87/2012, de 28DEZ, do Chefe do Estado-Maior da Força Aérea, é a promoção da melhoria continuada do desempenho da Força Aérea através da gestão eficiente dos recursos humanos, julga-se que os resultados decorrentes da presente investigação poderão ser relevantes para a concretização deste desiderato.

Face ao que precede, cabe definir que o objetivo da presente investigação será analisar o impacto das RNF na motivação dos trabalhadores civis da Força Aérea, de modo a permitir avaliar a pertinência da implementação de uma política de RNF que permita potenciar o desempenho funcional dos trabalhadores e, consequentemente, o desempenho organizacional.

Por forma a operacionalizar o objetivo geral, a presente investigação visa alcançar os seguintes objetivos específicos:

OE1: Analisar a relação que se estabelece entre as RNF intrínsecas e extrínsecas, bem como entre a motivação intrínseca e extrínseca dos trabalhadores civis da Força Aérea;

OE2: Analisar quais as variáveis, de entre as RNF, que têm maior poder de previsão da motivação dos trabalhadores civis da Força Aérea.

Em função do exposto, a pergunta de partida que irá servir de fio condutor à presente investigação é a seguinte:

P: Em que medida é que as RNF, como prática de gestão de recursos humanos, têm influência na motivação dos trabalhadores civis da Força Aérea?

Nesta sequência surgem as seguintes perguntas derivadas e respetivas hipóteses:

PD1: Existe uma relação entre as dimensões intrínsecas e extrínsecas, quer ao nível das RNF, quer ao nível de motivação?

H1:As RNF intrínsecas não estão relacionadas com as RNF extrínsecas.

H2: A motivação intrínseca não está relacionada com a motivação extrínseca.

PD2: Qual a relação entre as RNF e a motivação?

H3: As RNF intrínsecas encontram-se positivamente relacionadas com a motivação intrínseca.

H4: As RNF intrínsecas encontram-se positivamente relacionadas com a motivação extrínseca.

H5: As RNF extrínsecas encontram-se positivamente relacionadas com a motivação intrínseca.

H6: As RNF extrínsecas encontram-se positivamente relacionadas com a motivação extrínseca.

A estratégia de investigação adotada será a quantitativa considerando que se adota uma abordagem hipotético-dedutiva. No decorrer da fase da exploração, considerou-se importante, em simultâneo com as diversas leituras preliminares realizadas, aplicar ainda entrevistas exploratórias, para que a presente investigação pudesse resultar numa mais-valia para a gestão de recursos humanos da Força Aérea.

No que concerne à fase analítica, a população da investigação foram os trabalhadores civis da Força Aérea, integrados nas carreiras gerais e vinculados por contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado, ao abrigo da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20JUN (adiante designada LTFP), tendo sido utilizada uma amostra de conveniência constituída pelos trabalhadores que responderem voluntariamente ao questionário. Para a recolha de dados, o método utilizado foi o inquérito por questionário. Na análise dos dados foi utilizada uma metodologia fatorial, inicialmente exploratória, através do método de extração por máxima verosimilhança com recurso ao *Statistical Package for the Social Sciences* – SPSS (versão 22) e posteriormente confirmatória através da modelação com equações estruturais utilizando o *Linear Structural Relations* – LISREL (versão 9.2).

Quanto à fase conclusiva, após a análise de dados, estes foram interpretados, avaliados e discutidos à luz do contexto organizacional onde o estudo decorreu.

Em termos de estrutura, o trabalho tem início com a introdução ao tema, seguindo-se a apresentação de quatro capítulos e a conclusão. O primeiro capítulo apresenta uma revisão de literatura dos conceitos analisados (RNF e motivação) e a relação entre eles, o segundo explora a metodologia utilizada na presente investigação, o terceiro apresenta os resultados obtidos e respetiva análise e, por último, no quarto é realizada a discussão dos resultados. Por último, são apresentadas as conclusões onde se faz uma síntese do trabalho realizado.

1. Revisão da Literatura

No presente capítulo apresentam-se os conceitos que serão alvo de análise ao longo da investigação, nomeadamente as RNF e a motivação, bem como a relação que se estabelece entre eles, de acordo com a literatura e investigações empíricas existentes.

b. RNF e Motivação

De entre as práticas de gestão de recursos humanos elencadas pela literatura, encontram-se os sistemas de recompensas que conforme referido por diversos autores (Sousa, et al., 2006), têm impacto na motivação dos trabalhadores e, consequentemente, na sua produtividade. Estes sistemas de recompensas são compostos por recompensas financeiras e não financeiras (Chiang e Birtch, 2006).

No que respeita às recompensas financeiras, na Administração Pública, e mais concretamente na Força Aérea, estas estão limitadas à remuneração base e a incentivos de desempenho individual, previstos no SIADAP.

Por este motivo o presente estudo será delimitado à análise das RNF, extrínsecas e intrínsecas, com maior impacto na motivação no trabalho, no contexto dos trabalhadores civis da Força Aérea, integrados nas carreiras gerais, vinculados ao Mapa de Pessoal por contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado, ao abrigo da LTFP.

Os grandes conceitos utilizados na presente investigação serão, assim, as RNF e a motivação.

Relativamente ao conceito das RNF, Chiang e Birtch (2006) diferenciam as recompensas financeiras das RNF e subdividem estas últimas de acordo com a sua natureza extrínseca ou intrínseca. Estes autores consideram que as RNF extrínsecas são tangíveis e encontram-se relacionadas com a tarefa, sendo controladas e dadas pela organização (segurança no emprego, possibilidade de promoção, relação com os colegas e ambiente no trabalho). Por outro lado, as RNF intrínsecas resultam da execução da tarefa em si e são mediadas dentro da pessoa (e.g. desafio no trabalho, aumento da autonomia e responsabilidade). A presente investigação utilizará a tipologia definida por Chiang e Birtch (2006), atento o detalhe da sua análise, e pretende focar-se nas RNF Extrínsecas e Intrínsecas identificadas, respetivamente, nos quadros 1 e 2.

Quadro 1 - RNF Extrínsecas

Tipologia das RNF Extrínsecas
Bom relacionamento com os colegas de trabalho
Bom relacionamento com o superior imediato
Segurança e estabilidade no emprego

Quadro 1 – RNF Extrínsecas (cont.)

Tipologia das RNF Extrínsecas (cont.)
Possibilidade de promoção (perspetiva de evolução na carreira)
Bom espírito de equipa
Existência de um plano de formação e desenvolvimento profissional
Possibilidade de equilíbrio entre vida pessoal e trabalho
Disponibilidade de recursos suficientes para a execução do trabalho
Reconhecimento/*feedback* em relação ao seu trabalho (elogios em público, louvores, medalhas)
Carga de trabalho compatível com o tempo para o realizar
Ambiente de trabalho favorável

Fonte: (Adaptado de Chiang e Birtch, 2006).

Quadro 2 – RNF Intrínsecas

Tipologia das RNF Intrínsecas
Trabalho desafiador
Possibilidade de exercer as suas competências
Variedade das tarefas
Aumento da autonomia e responsabilidade
Realização
Satisfação no trabalho

Fonte: (Adaptado de Chiang e Birtch, 2006).

Quanto ao conceito da motivação, Ryan e Deci (2000) dividem-no em motivação intrínseca e motivação extrínseca. A motivação intrínseca encontra-se relacionada com o envolvimento do trabalhador com a atividade, por si só. Por outro lado, a motivação extrínseca é aquela que move o trabalhador em direção a um objetivo não inerente à atividade. Os autores fazem a seguinte divisão da motivação extrínseca, de acordo com a sua orientação, esquematizada no quadro seguinte: externa (o comportamento do trabalhador é afetado por contingências

externas específicas), introjetada (o trabalhador exige o melhor de si próprio à espera da aprovação dos outros), identificada (o trabalhador tem a noção do valor associado a um comportamento) e integrada (o trabalhador relaciona o valor associado a um comportamento com o valor que, internamente, lhe atribui).

b. RNF como fator de Motivação

Conforme referido por Camara (2011), as recompensas que são importantes e valorizadas pelos indivíduos têm impacto na motivação. A utilização de recompensas com carácter financeiro é uma prática comum de gestão, mas será que é a recompensa financeira que motiva os trabalhadores?

Frederick Taylor defendia, nos seus princípios Tayloristas, que o dinheiro era a maior fonte de motivação dos trabalhadores. Com efeito, o dinheiro ajuda os empregados a sobreviver, o que eventualmente poderá fazer dele um motivo para as pessoas trabalharem, mas não faz dele a causa determinante da motivação, conforme referido por Edwards Deming (Zani, et al., 2011).

Também na experiência de Elton Mayo, em Hawthorne, ficou demonstrado que as relações humanas e atitudes de compreensão são mais motivantes do que o dinheiro. O sentimento de que os chefes lhes dedicam atenção e se esforçam por satisfazer as suas necessidades, torna os trabalhadores mais leais e comprometidos com a organização (Bueno, 2002; Zani, et al., 2011).

Com efeito, diversos estudos (e.g. Zani, et al., 2011; Manzoor, 2012; Nantha, 2013; Harunavamwe e Kanengoni, 2013) referem que os fatores que afetam a motivação dos trabalhadores são o reconhecimento, o aumento de responsabilidade, o sentimento de realização, a confiança e a possibilidade de atribuição de horários flexíveis que lhes permitam coordenar a vida familiar e profissional. Ou seja, a literatura publicada corrobora o facto de que as RNF contribuem mais significativamente para o aumento da motivação no trabalho e da produtividade, do que as recompensas financeiras.

No fundo estamos perante a aplicação das teorias da motivação de Maslow, na medida em que quando são satisfeitas as necessidades fisiológicas e de segurança, permitidas pelas recompensas financeiras, surgem as necessidades sociais, de autoestima e de autorrealização, alcançadas pelas RNF. Neste sentido, e aplicando a teoria dos dois fatores de Herzberg, poder-se-á concluir que as recompensas financeiras são fatores higiénicos, na medida em que quando correspondem às expetativas não geram insatisfação, mas também não motivam, pelo que compete às chefias conhecer os fatores motivacionais dos seus trabalhadores (Camara, 2011) (figura 1).

Com efeito, em muitos estudos publicados sobre a motivação, o enfoque está centrado nos fatores que a afetam e na existência de uma relação positiva entre a motivação e o desempenho organizacional. Neste particular, cabe realçar o estudo de Manzoor (2012), o qual conclui que quando os trabalhadores sentem que o seu trabalho é valorizado ficam mais motivados e contribuem mais significativamente para a eficácia organizacional.

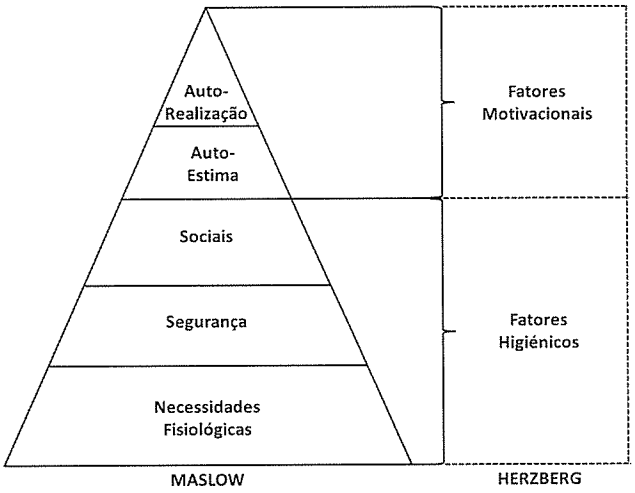

Figura 1 – Teorias da Motivação

Fonte: (Camara, 2011).

No entanto, verifica-se que as teorias da motivação acima apresentadas consideram apenas os diferentes níveis de motivação, analisando-os como se de níveis sequenciais se tratassem. Por forma a ultrapassar esta limitação, Ryan e Deci (2000) apresentam a Teoria da Autodeterminação, a qual não trata a motivação como um fenómeno unitário, ao contrário de outras teorias, diferenciando a motivação intrínseca da motivação extrínseca. Estes autores defendem que os indivíduos não têm só diferentes níveis de motivação, mas também têm diferentes tipos de motivação.

Assim, de entre as teorias de motivação encontradas na literatura, na presente investigação será utilizada a Teoria da Autodeterminação, considerando que nesta se vislumbra a possibilidade de encontrar uma resposta para o presente estudo, atendendo a que se centra na natureza (e não apenas na intensidade) da motivação. Neste sentido, pretende-se analisar, como acima foi referido, qual o tipo de RNF (intrínsecas e/ou extrínsecas) que afetam a motivação (intrínseca e extrínseca) dos trabalhadores civis da Força Aérea.

2. Metodologia

No presente capítulo começa-se por apresentar e justificar a estratégia e o desenho de investigação utilizados na presente investigação. De seguida, apresenta-se o instrumento de recolha de dados utilizado, bem como a população e a amostra da investigação. Com base na revisão bibliográfica e atendendo aos objetivos do estudo, segue-se a apresentação do modelo de análise, de acordo com a pergunta de partida, com as perguntas derivadas e respetivas hipóteses. Por último, apresentam-se as opções de análise dos dados e o tratamento que será realizado por forma a responder à pergunta de partida.

a. Estratégia e desenho de investigação

De acordo com Aires (2011) a opção metodológica deve ser inteiramente justificada na investigação, quer em termos ontológicos (conjunto de ideias que o investigador constrói acerca do mundo e de si próprio), quer epistemológicos (conjunto de questões e modos de conhecer) que, por sua vez, são examinados de formas específicas (domínio metodológico).

Por sua vez, Bryman (2012) associa a estratégia quantitativa ao objetivismo (posição ontológica que afirma que os fenómenos sociais e os seus significados têm uma existência independente do investigador) e positivismo (domínio epistemológico que defende que a ciência deve ser construída de forma objetiva e livre de preconceitos, para criar hipóteses que possam ser testadas e que, depois de validadas, possam explicar as leis).

Nesta medida, a estratégia de investigação adotada será a quantitativa considerando que se adota uma abordagem hipotético-dedutiva, ou seja, para encontrar resposta à pergunta de partida, serão analisadas as evidências empíricas existentes (objetivismo) e serão deduzidas hipóteses sujeitas a uma validação empírica (positivismo), no contexto dos trabalhadores civis da Força Aérea, face à revisão da teoria existente.

Em termos de desenho de pesquisa, a presente investigação enquadra-se num estudo de caso, definido por Bryman (2012) como a pesquisa de opinião sobre um caso com o intuito de revelar características importantes sobre a sua natureza.

Quanto às fases da investigação, no decorrer da fase exploratória, considerou-se importante, em simultâneo com as diversas leituras preliminares apresentadas no capítulo anterior, realizar entrevistas exploratórias. A escolha dos entrevistados teve por critério o preconizado por Quivy e Campenhoudt (2008) relativamente aos interlocutores válidos, nomeadamente:

- Docentes e investigadores no domínio da investigação: Neste âmbito foram realizadas entrevistas ao Professor Doutor Paulo Lopes Henriques (investigador na área das recompensas e docente do mestrado de Gestão de Recursos Humanos no Instituto Superior de Economia e Gestão-ISEG) e ao Professor Doutor José Luís Nascimento (investigador na área do comprometimento, docente do mestrado de Gestão de Recursos Humanos e do doutoramento em Comportamento Organizacional, no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas-ISCSP);
- Testemunhas privilegiadas: Foram realizadas entrevistas ao Sr. Major-General Fangueiro da Mata, Diretor do Pessoal da Força Aérea e ao Sr. Tenente-Coronel Paes de Carvalho, Chefe da Repartição de Pessoal Civil, da Direção de Pessoal da Força Aérea, atentos os cargos que ocupam e a sua vasta experiência na gestão do pessoal civil;
- O público a quem o estudo diz respeito: Foram realizadas entrevistas a duas trabalhadoras da carreira de Assistente Técnico.

Na fase analítica recolheram-se dados recorrendo ao inquérito por questionário aos trabalhadores civis da Força Aérea tendo sido realizado posteriormente o tratamento e

análise dos dados. Finalmente, na fase conclusiva, avaliaram-se e discutiram-se os resultados, apresentaram-se as conclusões, onde se incluíram os contributos para o conhecimento, as recomendações e as limitações da investigação.

b. População e amostra

A população da investigação são os trabalhadores civis da Força Aérea, integrados nas carreiras gerais e vinculados por contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado, ao abrigo da LTFP, sendo utilizada uma amostra de conveniência constituída pelos trabalhadores que responderam voluntariamente ao questionário.

Foram distribuídos um total de 767 questionários, dos quais foram recebidos 418. Destes foram eliminados seis, dois porque os inquiridos não responderam, deliberadamente, à segunda parte do questionário e quatro porque foram recebidos extemporaneamente. Assim, a amostra final é composta por 412 trabalhadores, (taxa de resposta de 53,7%), a qual se considera muito satisfatória, atenta a tabela de Huot (2002).

c. Modelo de análise

Atendendo ao referido por Quivy e Campenhoudt (2008), a forma adequada de começar um trabalho de investigação consiste em enunciar o projeto sob a forma de uma pergunta de partida, na qual o investigador tenta exprimir o mais exatamente possível aquilo que se procura conhecer e compreender melhor.

Face ao exposto, a pergunta de partida que servirá de fio condutor à presente investigação é a seguinte:

P: Em que medida é que as RNF, como prática de gestão de recursos humanos, têm influência na motivação dos trabalhadores civis da Força Aérea?

Nesta sequência surgem as seguintes perguntas derivadas e respetivas hipóteses:

PD1: Existe uma relação entre as dimensões intrínsecas e extrínsecas, quer ao nível das RNF, quer ao nível de motivação?

H1: As RNF intrínsecas não estão relacionadas com as RNF extrínsecas.

H2: A motivação intrínseca não está relacionada com a motivação extrínseca.

PD2: Qual a relação entre as RNF e a motivação?

H3: As RNF intrínsecas encontram-se positivamente relacionadas com a motivação intrínseca.

H4: As RNF intrínsecas encontram-se positivamente relacionadas com a motivação extrínseca.

H5: As RNF extrínsecas encontram-se positivamente relacionadas com a motivação intrínseca.

H6: As RNF extrínsecas encontram-se positivamente relacionadas com a motivação extrínseca.

Conforme referem Quivy e Campenhoudt (2008) é necessário conjugar vários conceitos e hipóteses para cobrir os diversos aspetos do problema identificado. Neste sentido, apresenta-se de seguida (figura 2), a articulação dos conceitos e hipóteses anteriormente descritos, a qual constitui o modelo de análise da presente investigação.

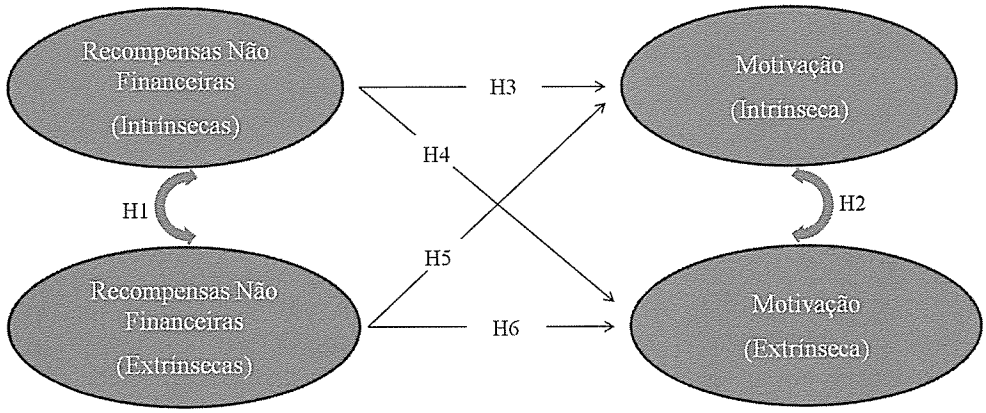

Figura 2 – Modelo de análise

Fonte: (Autora, 2015).

d. Instrumento de recolha de dados

Para a recolha de dados, o método utilizado na presente investigação foi um inquérito por questionário. Conforme referem Quivy e Campenhoudt (2008), a utilização do questionário apresenta benefícios tais como a garantia do anonimato do trabalhador, a recolha de uma maior quantidade de opiniões e a possibilidade de realizar numerosas análises de correlação. Considerando o objetivo do estudo e a dimensão significativa da população, estas foram as vantagens que determinaram a escolha deste método.

Quanto à sua estrutura, o questionário foi construído a partir da compilação de dois questionários já validados, nomeadamente o de Tremblay, et al. (2009) para a motivação, que incorpora a Teoria da Autodeterminação de Ryan e Deci (2000) e o de Chiang e Birtch (2006) para as RNF.

A primeira parte do questionário é relativa à análise da motivação no local de trabalho e a escala de resposta é do tipo *Likert* com 7 pontos, variando entre "0-Não se aplica rigorosamente nada" até ao "7-Aplica-se totalmente". A segunda parte diz respeito à valorização das práticas de RNF utilizadas na organização e a escala da resposta é do tipo *Likert* com 7 pontos, variando entre "0-Muito insatisfeito" até ao "7-Totalmente satisfeito". A última parte é composta pelas variáveis demográficas respeitantes aos inquiridos, nomeadamente o género, a idade, a antiguidade na organização e a carreira.

Antes da aplicação do questionário foi efetuado um teste a seis trabalhadores por forma a apurar o tempo de resposta ao questionário, bem como determinar a relevância e a compreensão das perguntas.

Os questionários foram aplicados na forma de papel, atendendo a que 585 dos trabalhadores são Assistentes Operacionais (76,3% da população) os quais, na sua maioria, não dispõem de computadores para aceder a questionários *online*.

Considerando que existe uma forte dispersão territorial das unidades da Força Aérea, para a aplicação e recolha dos questionários foi solicitada a colaboração dos respetivos Comandantes das Esquadras de Pessoal.

e. Opções de tratamento e análise dos dados

De acordo com Quivy e Campenhoudt (2008), na análise dos dados pretende-se não só a verificação empírica, mas também interpretar factos inesperados para que seja possível ajustar as hipóteses e, nas conclusões, sugerir aperfeiçoamentos do modelo de análise ou propor investigações futuras.

Na presente investigação, a análise dos dados foi composta por fases distintas em termos de procedimentos estatísticos. Numa primeira fase fez-se a validação do instrumento de medida face à amostra, para cada um dos conceitos (RNF e motivação), numa segunda fase testou-se o modelo final proposto, numa terceira fase fez-se a análise de diferenças nos subgrupos das amostras (ou seja, nas variáveis demográficas, nomeadamente o género, idade, antiguidade na organização e carreira), e, numa última fase, procedeu-se à análise das relações de moderação por parte das variáveis demográficas na relação entre as RNF e a motivação.

A primeira fase (validação do instrumento face à amostra) teve como objetivo assegurar que as variáveis do questionário, ou seja, os itens de cada escala (também designados, estatisticamente, por variáveis manifestas) mediam, efetivamente, os conceitos em estudo, ou seja, as variáveis latentes RNF e motivação (variáveis não diretamente mensuráveis mas medidas a partir de um conjunto de indicadores manifestos ou observados, Salgueiro, 2012), por forma a garantir que os resultados obtidos, decorrentes da sua aplicação, eram fiáveis.

Para o efeito, começou-se por apurar a fiabilidade do instrumento de medida que se traduz na sua capacidade de replicar sempre os mesmos resultados (Maroco e Garcia-Marques, 2006). Deste modo, recorreu-se ao SPSS, empregando o coeficiente de *Alfa de Cronbach*, cuja valorização ideal se traduz num valor igual ou superior a 0,7 (Maroco e Garcia-Marques 2006; Marôco, 2011).

Posteriormente foi testada, através da Análise Fatorial Exploratória (AFE), a validade da escala (Hair, et al., 2006; Marôco, 2011). A verificação em causa foi, também, operacionalizada por intermédio do SPSS aplicando o método de extração por máxima verosimilhança, com rotação oblíqua *Promax* (Marôco, 2011), cujo resultado conclui sobre a existência, ou não, de duas dimensões distintas (intrínseca e extrínseca), em cada variável latente que estamos a medir (RNF e motivação), através da análise da distribuição dos pesos fatoriais dos itens pelo número de fatores dele extraído.

Da aplicação do método, resultou a suspeita de que estávamos perante um modelo unidimensional (em que a cada variável em análise corresponde apenas uma dimensão), o

que implicou o recurso à modelação com equações estruturais (*Structural Equation Modelling*) para realização de uma Análise Fatorial Confirmatória (AFC) a cada uma das variáveis latentes (Hair, et al., 2006; Salgueiro, 2012) através do LISREL. A utilização desta técnica permitiu estimar, simultaneamente, um conjunto de relações múltiplas de dependência entre variáveis (Salgueiro, 2012).

Em conformidade com o exposto, desta modelação decorreu, o ajustamento do modelo proposto. Com efeito, através da análise de indicadores de bondade de ajustamento do modelo, nomeadamente o *Root Mean Square Error of Approximation* (RMSEA), entre outros, e da análise dos pesos fatoriais de cada item, foi possível eliminar os itens (variáveis manifestas) que não mediam convenientemente a variável latente. Com base no método de extração por máxima verosimilhança e por forma a aumentar a qualidade (bondade) de ajustamento do modelo proposto, foram eliminados os itens que apresentaram o peso fatorial mais baixo, em virtude de não medirem convenientemente a variável, face aos restantes (Hair, et al., 2006).

A segunda fase (teste do modelo final proposto) foi composta pela análise da estatística descritiva do modelo resultante da análise individual de cada variável latente na fase anterior, bem como pela análise do ajustamento do modelo recorrendo ao indicador de qualidade de ajustamento do modelo, nomeadamente o RMSEA. Nesta fase foi possível analisar em que medida as RNF afetam a motivação, bem como apurar quais as RNF que mais contribuem para a motivação dos trabalhadores.

Na terceira fase pretendeu-se averiguar da existência de diferenças significativas nos subgrupos das amostras, relativamente às variáveis latentes (RNF e motivação), recorrendo ao teste *t-Student*, sendo que a diferença apenas se considera significativa quando $p \leq 0,05$ (Marôco, 2011).

Na quarta e última fase, procedeu-se à análise da existência de moderação por parte das variáveis demográficas na relação entre as RNF e a motivação, recorrendo à análise multigrupos, ou seja, de acordo com o género, idade, antiguidade na organização e carreira. A variável moderadora tem a capacidade de afetar a direção e/ou intensidade da relação entre as variáveis independente (RNF) e dependente (Motivação) (Vieira, 2009).

Para o efeito, para cada variável demográfica, foi analisada a diferença do valor da estatística de qui-quadrado para um teste à hipótese nula (H_0), sendo que se esta não for rejeitada, conclui-se que a variável não modera a relação entre as RNF e a motivação (Salgueiro, 2012).

3. Resultados

a. Recolha de dados

(1). Descrição da amostra

Em resultado da aplicação dos questionários, verifica-se que a amostra final é constituída por 412 sujeitos, sendo que 201 (48,8%) são do género feminino e 211 (51,2%) do género masculino. Constata-se que existe uma amplitude etária dos 32 aos 66 anos, sendo que a média de idade é de 54 anos.

No que diz respeito à antiguidade na organização, verifica-se que a amplitude varia entre os 2 e os 46 anos, sendo que a média é de 29 anos de antiguidade.

Quanto à carreira onde estão inseridos, é de registar que a maioria pertence à carreira de Assistente Operacional (n=282;68,4%), sendo seguida pela de Assistente Técnico (n=119;28,9%), e pela de Técnico Superior (n=11;2,7%).

b. Análise e apresentação dos resultados

(1) Validação do instrumento de medida face à amostra

(a) Escala das RNF

Análise descritiva dos itens das subescalas RNF Intrínsecas e Extrínsecas

Considerando o ponto médio de 4 (escala de 1 a 7), e de acordo com a estatística descritiva analisada, relativamente aos itens das RNF Intrínsecas, poder-se-á dizer que todos eles registam médias superiores ao ponto médio, sendo o item "Possibilidade de exercer as suas competências" aquele que os trabalhadores mais valorizam (5,15).

No que respeita aos itens das RNF Extrínsecas, verifica-se que o item "Possibilidade de promoção" é o que apresenta uma média inferior ao ponto médio (3,07), sendo o item "Bom relacionamento com os colegas de trabalho" aquele que os trabalhadores mais valorizam (5,61).

Relativamente à consistência das subescalas verificou-se que as RNF Intrínsecas, com 6 itens, apresentou um Alfa de *Cronbach* de 0,928 e as RNF Extrínsecas, com 11 itens, apresentou um Alfa de 0,913, concluindo-se que apresentam uma boa consistência interna, sendo consideradas estatisticamente fiáveis.

Análise fatorial exploratória

Do processamento da AFE foram extraídos dois fatores que explicam 66,11% da variância dos dados. Verifica-se, todavia, uma correlação elevada entre os dois fatores extraídos (0,751), bem como uma distribuição homogénea dos pesos fatoriais dos itens que medem cada uma das dimensões (intrínseca e extrínseca) por estes dois fatores. Estes resultados sugerem que os itens estão a medir a variável latente RNF, não diferenciando a dimensão intrínseca da extrínseca. Ou seja, estes resultados sugerem a unidimensionalidade do construto, não obstante, a sua confirmação poder ser realizada através da análise fatorial confirmatória (Hair, et al., 2006; Salgueiro, 2012).

Análise fatorial confirmatória

Na sequência da investigação, procedeu-se à realização de análises fatoriais confirmatórias, testando-se inicialmente o modelo original proposto, em que o construto é bidimensional (variáveis RNF Intrínsecas e Extrínsecas). O modelo original apresentou uma bondade de ajustamento não aceitável (RMSEA□0,08) e uma correlação excessivamente elevada (0,97) entre as RNF Intrínsecas e Extrínsecas (o que sugere que estamos perante a mesma variável).

Por forma a melhorar o ajustamento do modelo, eliminou-se o item RE_1 "Possibilidade de promoção (perspetiva de evolução na carreira)" em virtude do seu peso fatorial ser o mais baixo. No novo modelo, verificou-se que a correlação entre as variáveis se manteve excessivamente elevada e que o modelo continuou a apresentar uma bondade de ajustamento não aceitável (RMSEA0,08).

Considerando que a existência de uma correlação excessivamente elevada (0,97) entre as RNF Intrínsecas e Extrínsecas, sugere que estamos perante uma única variável, procedemos ao teste da solução unidimensional, tanto mais ser esta a solução sugerida pela AFE (analisada anteriormente). Cumprida esta verificação, verificou-se que o primeiro modelo unidimensional extraído modelo também apresentou uma bondade de ajustamento não aceitável (RMSEA0,08).

De modo a melhorar o ajustamento do modelo, foram eliminados sucessivamente os itens com pesos fatoriais mais baixos tendo-se chegado a um modelo de medida unidimensional, constituído por 6 itens, que apresenta uma bondade de ajustamento aceitável (RMSEA≤0,08).

Na tabela 1, apresentam-se os restantes indicadores de bondade de ajustamento observados em cada um dos modelos de medida testados, verificando-se que o modelo final é o que apresenta valores aceitáveis em todos os indicadores.

Tabela 1 – Indicadores de Bondade de Ajustamento das RNF

Medidas Estatísticas	Valores de referência	Modelo Original (Bidimensional)		Modelo Unidimensional	
		Inicial	Final	Inicial	Final
Medidas de ajustamento absoluto					
Goodness-of-fit Index (**GFI**)	**≥ 0,9**	0,750	0,789	0,747	**0,991**
Root Mean Square Error of Approximation (**RMSEA**)	**≤ 0,08**	0,136	0,128	0,137	**0,026**
Medidas de ajustamento incremental					
Comparative Fit Index (**CFI**)	**> 0,9**	0,860	0,887	0,856	**0,999**
Medidas de Parcimónia e de comparação de modelos					
2/d	**< 2**	4,46	3,86	4,56	**0,61**

Fonte: (Autora, 2015).

(b) Escala da Motivação

Análise descritiva dos itens das subescalas Motivação Intrínseca e Extrínseca

Considerando o ponto médio de 4 (escala de 1 a 7), e de acordo com a estatística descritiva analisada, verifica-se que os itens de ambas as subescalas, registam médias superiores ao ponto médio. Relativamente aos itens que apresentam a média mais elevada, cumpre destacar

na motivação Intrínseca, o item "Sinto satisfação quando executo tarefas difíceis com sucesso" (6,14) e na motivação extrínseca o item "Quero ser um(a) vencedor(a) na vida" (6,04).

Quanto à consistência das subescalas verificou-se que a motivação intrínseca, com 3 itens, apresentou um Alfa de 0,798 e a motivação extrínseca, com 10 itens, apresentou um Alfa de 0,918, pelo que se conclui que apresentam uma boa consistência interna, sendo consideradas estatisticamente fiáveis.

Análise fatorial exploratória

Do processamento da AFE foram extraídos 2 fatores que explicam 65,50% do total da variância dos dados. Verifica-se, no entanto, uma correlação excessivamente elevada entre os dois fatores extraídos (0,663), bem como uma distribuição homogénea dos itens que medem cada uma das dimensões (intrínseca e extrínseca) pelos dois fatores. Estes resultados sugerem que os itens não estão a medir diferenciadamente a motivação intrínseca e a motivação extrínseca, mas apenas a variável motivação. Ou seja, tal como sucedido na escala das RNF, estes resultados sugerem a unidimensionalidade do construto, não obstante a sua confirmação poder ser efetuada através da análise fatorial confirmatória (Hair, et al., 2006; Salgueiro, 2012).

Análise fatorial confirmatória

Na sequência do estudo estatístico, procedemos à realização da AFC, testando-se o modelo original proposto, em que o construto é bidimensional (variáveis motivação intrínseca e motivação extrínseca). Verificou-se que o modelo apresentou uma bondade de ajustamento não aceitável (RMSEA□0,08) e uma correlação elevada (0,78) entre a motivação intrínseca e extrínseca.

De modo a ajustar o modelo, foram eliminados os itens que, sucessivamente, apresentavam pesos fatoriais inferiores (Hair, et al., 2006) e verificado que o modelo extraído continuou a apresentar uma bondade de ajustamento não aceitável (RMSEA□0,08) e que a correlação entre as variáveis latentes se manteve elevada (0,73).

Atendendo a que Hair, et al. (2006) consideram que o número de itens por fator deve ser no mínimo três, optou-se por não eliminar mais itens para ajustar o modelo. Na medida em que a forte correlação entre as variáveis latentes sugere que estamos perante uma única variável, procedemos ao teste da solução unidimensional, tanto mais ser esta a solução sugerida pela AFE (analisada anteriormente).

Como resultado, verificou-se que o primeiro modelo unidimensional extraído também apresentou uma bondade de ajustamento não aceitável (RMSEA□0,08).

Por forma a melhorar o ajustamento do modelo, eliminaram-se sucessivamente os itens com pesos fatoriais mais baixos, com início no item MI_11 "Sinto satisfação quando executo tarefas difíceis com sucesso" e chegou-se a um modelo de medida unidimensional, constituído por 6 itens, que apresenta uma bondade de ajustamento aceitável (RMSEA≤0,08).

Na tabela 2, apresentam-se os restantes indicadores de bondade de ajustamento observados em cada um dos modelos de medida testados, verificando-se que o modelo final é o que apresenta valores aceitáveis em todos os indicadores.

Tabela 2 – Indicadores de Bondade de Ajustamento da Motivação

Medidas Estatísticas	Valores de referência	Modelo Original (Bidimensional)		Modelo Unidimensional	
		Inicial	Final	Inicial	Final
Medidas de ajustamento absoluto					
Goodness-of-fit Index (**GFI**)	**≥ 0,9**	0,719	0,956	0,662	**0,978**
Root Mean Square Error of Approximation (**RMSEA**)	**≤0,08**	0,168	0,126	0,186	**0,072**
Medidas de ajustamento incremental					
ComparativeFitIndex (**CFI**)	**> 0,9**	0,824	0,966	0,781	**0,987**
Medidas de Parcimónia e de comparação de modelos					
2/d	**< 2**	6,02	3,43	7.37	**1,73**

Fonte: (Autora, 2015).

(c) Reespecificação de hipóteses

Considerando que a análise estatística sugere a unidimensionalidade das variáveis RNF e motivação, reespecificam-se (eliminam-se) as hipóteses H3, H4, H5 e H6 e formula-se uma nova hipótese H3: As RNF encontram-se positivamente relacionadas com a motivação.

(2) Teste do modelo final proposto

(a) Estatísticas descritivas finais

Com base nos modelos de medida obtidos, foram calculados índices referentes às duas variáveis em presença: RNF e motivação. Estes índices foram calculados através da média dos itens, ponderada pelo valor do peso fatorial (Hair, et al., 2006), sendo de realçar que, atendendo ao facto de esta transformação ter implicado a alteração da medida da variável de uma escala ordinal (escala de *Likert* de 7 pontos) para uma escala escalar (que varia entre 0 e 7), o ponto médio, desta nova escala, ter passado a ser de 3,5.

Assim, de acordo com a estatística descritiva apresentada na tabela 3, verifica-se que na amostra se registam médias de RNF e de motivação ligeiramente acima do ponto médio (3,96 e 3,95, respetivamente). Verifica-se ainda uma correlação positiva e significativa entre estas variáveis (0,746), o que significa que uma variação nas RNF provoca uma alteração positiva na motivação, validando a hipótese 3. Relativamente à consistência das subescalas, verifica-se que as RNF, com 6 itens, apresentam um Alfa de 0,893 e a motivação, com 6 itens, apresenta Alfa de 0,885, concluindo-se que apresentam uma boa consistência interna.

Tabela 3 – Análise Estatística e Correlação das Escalas "RNF e Motivação" do Modelo Final

		Média	Desvio Padrão	1	2	*Alfa de Cronbach*
1.	RNF	3,96	0,955	1		0,893
2.	Motivação	3,95	0,971	.746**	1	0,885

** p<0.01

Fonte: (Autora, 2015).

(b) Modelo final proposto

Identificadas as alterações sugeridas pela validação dos modelos de medida face à amostra, foram efetuados os procedimentos de teste do mesmo, tendo o modelo em causa (figura 3) apresentado um nível de bondade de ajustamento aceitável (RMSEA≤0,08).

Na análise estatística, constata-se ainda que, de acordo com o modelo final, a satisfação com as RNF explica 67,6% da variância (R2=0,676) da motivação.

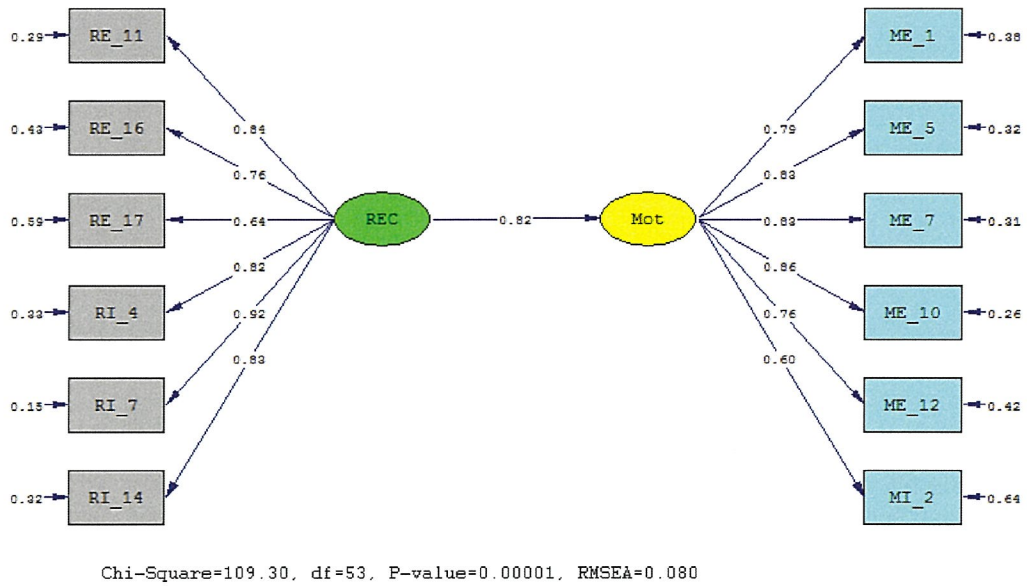

Figura 3 – Modelo final proposto

Fonte: (Autora, 2015).

Do modelo final proposto resulta, assim, a identificação das RNF que os trabalhadores mais valorizam e que, consequentemente, mais concorrem para a sua motivação, as quais se apresentam nos quadros 3 e 4.

Quadro 3 - Variáveis das RNF

RNF
Satisfação no trabalho (RI_7)
Possibilidade de equilíbrio entre vida pessoal e trabalho (RE_11)
Possibilidade de exercer as suas competências (RI_14)
Trabalho desafiador (RI_4)
Bom espírito de equipa (RE_16)
Existência de um plano de formação e desenvolvimento profissional (RE_17)

Fonte: (Autora, 2015).

Quadro 4 – Variáveis da Motivação

Motivação
Este é o tipo de trabalho que escolhi fazer porque me permite alcançar alguns objetivos importante (ME_10)
Faz parte da forma como escolhi viver a minha vida (ME_7)
Escolho este tipo de trabalho para atingir os meus objetivos de carreira (ME_5)
Este é o tipo de trabalho que escolhi fazer e permite-me alcançar um certo estilo de vida (ME_1)
Este tipo de trabalho dá-me segurança (ME_12)
Sinto-me realizado(a) ao aprender coisas novas (MI_2)

Fonte: (Autora, 2015).

(3) Diferenças nos subgrupos da amostra

Para analisar se existem diferenças significativas nas escalas de RNF e motivação, relativamente aos subgrupos da amostra, recorreu-se ao teste t-Student (t) sendo que os resultados apresentados têm em consideração que a diferença apenas se considera significativa quando $p \leq 0,05$ (Marôco,2011).

No que respeita ao género, a análise da média entre os sujeitos da amostra permitiu concluir que há diferenças estatisticamente significativas quanto às RNF ($p=0,002$) e à motivação ($p=0,000$). Na satisfação com as RNF e na motivação, constata-se que os homens registam uma média (4,10 e 4,11, respetivamente) superior às mulheres (3,81 e 3,77, respetivamente).

Quanto à idade, conclui-se que há diferenças estatisticamente significativas quanto às RNF ($p=0,035$) e à motivação ($p=0,050$). Na satisfação com as RNF e na motivação, os sujeitos

com idade mais elevada (≥54 anos) registam uma média superior (4,05 e 4,03, respetivamente) aos sujeitos com idade menos elevada (3,85 e 3,84, respetivamente).

Relativamente à antiguidade, permitiu concluir que há diferenças estatisticamente significativas quanto às RNF (p=0,029) e à motivação (p=0,016). Na satisfação com as RNF e na motivação, os sujeitos com antiguidade mais elevada (≥29 anos) registam uma média superior (4,05 e 4,04, respetivamente) aos sujeitos com antiguidade menos elevada (3,84 e 3,81, respetivamente).

No que respeita à carreira, permitiu concluir que apenas há diferenças estatisticamente significativas quanto à motivação (p=0,033). Verifica-se que os Assistentes Operacionais registam uma média superior (4,02) aos Assistentes Técnicos (3,80). Nos Técnicos Superiores não é possível fazer a análise estatística devido à amostra reduzida.

(4) Análise das relações de moderação

Por forma a determinar se as variáveis demográficas exercem um efeito moderador na relação de influência encontrada entre as RNF e a motivação, procedeu-se à análise multigrupos (Hair, et al., 2006; Salgueiro, 2012). Para cada variável demográfica, foi analisado o valor crítico de qui-quadrado para um teste à hipótese nula (H0) de que a matriz das correlações é invariante nos grupos. Ou seja se, para cada variável demográfica, H0 não for rejeitada, conclui-se que esta não modera a relação entre as RNF e a motivação (Salgueiro, 2012). De referir que para um nível de significância de 0,05, H0 não é rejeitada se o valor crítico de qui-quadrado, com 1 grau de liberdade (df), for inferior a 3,841 (Marôco, 2011).

Assim, atendendo aos valores obtidos na tabela 6 verifica-se que em todas as variáveis demográficas não se rejeitou a hipótese nula de que a matriz das correlações é invariante, o que sugere que estas não moderam a relação entre as RNF e a motivação.

4. Discussão

Da análise realizada verificou-se a unidimensionalidade das RNF e da motivação e concluiu-se que as RNF têm influência na motivação dos trabalhadores civis da Força Aérea, considerando que estas variáveis se encontram positivamente e significativamente correlacionadas e que as RNF explicam 67,6 % da variância da motivação.

Os resultados obtidos permitiram ainda a sinalização das RNF que os trabalhadores mais valorizam e que, consequentemente, mais concorrem para a sua motivação.

Detalhando cada uma das RNF, verificou-se que a "satisfação no trabalho" é a RNF mais valorizada pelos trabalhadores. Nesta medida, entende-se como sendo de extrema importância que o superior hierárquico conheça as expetativas e necessidades do seu subordinado para o poder recompensar da forma que ele mais valoriza.

No que concerne à "possibilidade de equilíbrio entre vida pessoal e trabalho", considera-se que o superior imediato deve ter ao seu alcance a possibilidade de coordenar as necessidades do trabalhador com as necessidades da organização, ao nível da sua responsabilidade.

Tabela 4 – Análise das Relações de Moderação

			Variáveis Demográficas				
			Género	Idade	Antiguidade	Carreira	Valor de referência
Análise Estatística	Qui-Quadrado	Com restrição	327,14	348,95	362,18	177,78	
		Sem restrição	326,62	348,34	362,09	174,92	
	Valor crítico (diferença)		**0,52**	**0,61**	**0,09**	**2,86**	**3,841**
	Graus de liberdade	Com restrição	107	107	107	107	
		Sem restrição	106	106	106	106	
	Diferença		**1**	**1**	**1**	**1**	
	Conclusão*		H_0 não é rejeitada	H_0 não é rejeitada	H_0 não é rejeitada	H_0 não é rejeitada	

*Valor crítico de Qui-Quadrado inferior ao valor de referência implica a não rejeição de H_0

Fonte: (Autora, 2015).

Relativamente à "possibilidade de exercer as suas competências", "trabalho desafiador" e "existência de um plano de formação e desenvolvimento profissional", considera-se que o superior deve ter a capacidade para diagnosticar as aspirações do trabalhador em termos de desempenho de funções, bem como, as oportunidades de valorização que possam surgir, ou ser propostas às diversas entidades no contexto da Força Aérea ou externas à mesma.

Quanto ao "bom espírito de equipa" assume-se que a satisfação desta RNF, para além de depender dos trabalhadores que dela fazem parte, depende também da capacidade de liderança e coordenação do superior, o que pressupõe o efetivo conhecimento não só dos indivíduos, mas também da dinâmica da equipa.

Não obstante existirem diferenças significativas nas escalas de RNF e motivação relativamente aos subgrupos da amostra e o facto do presente estudo ter como foco a existência de relação entre as RNF e a motivação, foi possível, a partir da investigação efetuada, constatar que as variáveis demográficas não moderam aquela relação, o que sugere a existência de homogeneidade nas expetativas e necessidades dos trabalhadores que compõem a amostra.

Ao identificar as RNF que mais contribuem para a motivação dos trabalhadores e, consequentemente, para o potencial incremento do seu nível de desempenho, considera-se que os resultados do presente estudo fornecem bons contributos para o conhecimento no domínio da gestão de recursos humanos, na medida em que é um instrumento de apoio para as entidades/superiores hierárquicos com responsabilidades de direção/comando/chefia, que permite potenciar o desempenho organizacional.

Considerando que o objetivo da presente investigação era a análise do impacto das RNF na motivação dos trabalhadores civis da Força Aérea, considera-se que tal desiderato foi cumprido, uma vez que foi possível verificar que as RNF influenciam positivamente e significativamente a motivação. Para a concretização deste objetivo contribuiu a concretização dos objetivos específicos, sendo que no primeiro se verificou a unidimensionalidade de cada conceito e no segundo se identificaram quais as RNF passíveis de incluir num futuro cenário de criação de uma política de RNF que permita potenciar o desempenho funcional dos trabalhadores e, consequentemente, o desempenho organizacional.

Das hipóteses formuladas constata-se que H1:"As RNF Intrínsecas não estão relacionadas com as RNF Extrínsecas" e H2:"A motivação intrínseca não está relacionada com a motivação extrínseca" são rejeitadas. Verificou-se que estas variáveis estão fortemente correlacionadas, de tal forma que a AFE e AFC sugerem estarmos perante o mesmo construto, ou seja, sugerem a unidimensionalidade de cada conceito.

Relativamente a H3:"As RNF encontram-se positivamente relacionadas com a motivação", esta hipótese é validada na medida em que estas variáveis apresentam uma correlação positiva e significativa.

Assim, em resposta à pergunta de partida, "Em que medida é que as RNF, como prática de gestão de recursos humanos, têm influência na motivação dos trabalhadores civis da Força Aérea?" verifica-se que as RNF, como prática de gestão de recursos humanos, têm influência na motivação dos trabalhadores civis da Força Aérea, na medida em que estas variáveis se encontram positivamente e significativamente correlacionadas e as RNF explicam 67,6 % da variância da motivação.

Respondendo à primeira pergunta derivada constata-se que existe uma correlação entre as dimensões intrínsecas e extrínsecas quer das RNF, quer da motivação. Contudo, a correlação verificada é de tal forma forte que as AFE e AFC sugerem estarmos perante construtos unidimensionais (motivo pelo qual foi necessário reespecificar H3, H4, H5 e H6), pelo que se constata que H1: "As RNF Intrínsecas não estão relacionadas com as RNF Extrínsecas" e H2: "A motivação intrínseca não está relacionada com a motivação extrínseca" são rejeitadas.

Relativamente à segunda pergunta derivada que pretendia esclarecer se existia uma relação entre as RNF e a motivação, foi possível evidenciar que existe uma relação positiva e significativa entre as RNF e a motivação, sugerindo que as RNF afetam a motivação. Conforme referido no parágrafo anterior, foi necessário reespecificar as hipóteses H3, H4, H5 e H6, as quais deram origem a uma nova hipótese H3: "As RNF encontram-se positivamente relacionadas com a motivação", a qual é validada. Esta opção corresponde ao preconizado por Quivy e Campenhoudt (2008) relativamente à necessidade de, na análise de dados, ajustar as hipóteses após a interpretação de factos inesperados.

Adicionalmente analisou-se a moderação das variáveis demográficas na relação entre as RNF e a motivação, tendo-se verificado que nenhuma delas moderava esta relação, o que sugere

a homogeneidade nas expetativas e necessidades dos trabalhadores que compõem a amostra.

Não obstante o resultado anterior, verificou-se existirem diferenças significativas nas escalas de RNF e motivação nos subgrupos da amostra (variáveis demográficas). Constata-se que os homens registam uma média superior às mulheres relativamente à satisfação com as RNF e na motivação, assim como os sujeitos com idade e antiguidade mais elevada (≥54 anos e ≥29 anos, respetivamente). No que respeita à carreira, foi possível verificar que apenas há diferenças estatisticamente significativas na motivação, sendo que são os sujeitos da carreira de Assistente Operacional que registam uma média superior relativamente aos sujeitos da carreira de Assistente Técnico (na carreira de Técnico Superior não foi possível apurar resultados devido à dimensão reduzida da amostra).

Da análise realizada e em relação à literatura revista, verifica-se que no contexto dos trabalhadores civis, as RNF afetam a motivação tal como preconizado nos modelos de Maslow e Herzberg (Camara, 2011), no entanto não permite diferenciar as dimensões intrínseca e extrínseca quer das RNF, quer da motivação, ou seja, da sua natureza específica, contrariamente aos resultados dos estudos de Chiang e Birtch (2006) e de Ryan e Deci (2000), respetivamente.

Em termos de contributos para o conhecimento, entende-se que as conclusões obtidas são de extrema importância em virtude de poderem contribuir para uma gestão eficiente dos recursos humanos, considerada como um dos objetivos estratégicos da Força Aérea, previstos no Despacho n.º 87/2012, de 28DEZ, do Chefe do Estado-Maior da Força Aérea.

Com efeito, entende-se que o resultado alcançado no presente estudo pode constituir um instrumento de apoio para as entidades/superiores hierárquicos com responsabilidades de direção/comando/chefia, na exata medida em que procede à identificação das RNF que mais contribuem para a motivação dos trabalhadores e, consequentemente, para o potencial incremento do seu nível de desempenho.

Outrossim, conclui-se como determinante que as entidades/superiores hierárquicos com responsabilidade de direção/comando/chefia sejam conhecedoras das expetativas/necessidades dos trabalhadores para que no desenvolvimento da sua ação, reflitam a compatibilização possível entre as expetativas individuais dos seus subordinados e as necessidades da organização, recorrendo às RNF sinalizadas como potenciadoras da motivação e, consequentemente, do desempenho individual e organizacional.

Em termos de recomendações, considera-se que os resultados obtidos devem ser divulgados junto de diversos órgãos da Força Aérea, nomeadamente da Direção de Pessoal e da Divisão de Recursos, por forma a poder contribuir para a definição de uma eventual política de promoção de recompensas não financeiras, com caráter de divulgação junto das chefias.

Não obstante se considerar a amostra do estudo muito satisfatória, entende-se como limitações da investigação o facto de a maioria dos elementos da amostra pertencerem à carreira de Assistente Operacional (associada a um baixo nível de escolaridade) e do nível etário ser elevado, os quais poderão ter sido responsáveis por dificuldades de compreensão

do questionário e, consequentemente, alguma desmotivação no seu preenchimento. Por outro lado, o facto de o número de trabalhadores integrados na carreira de Técnico Superior ser reduzido, poderá ter limitado a análise relativamente a este grupo e em termos de comparação com os restantes. Entende-se ainda que ao manter-se, desde 2011, o congelamento no que respeita a alterações do posicionamento remuneratório (progressão na carreira), este facto poderá ter enviesado as respostas ao questionário.

Em termos de abertura para pesquisas futuras, recomenda-se a análise da relação entre as RNF e outras variáveis para além da motivação, nomeadamente, o comprometimento com a organização, de acordo com as características da tarefa e da organização. Considera-se ainda interessante, numa análise futura, alargar o modelo de análise a outras tipologias de RNF que possam ser consideradas pertinentes no contexto organizacional em estudo.

Atendendo a que, no contexto das Forças Armadas, não existem estudos sobre o impacto das RNF na motivação, tanto quanto é do nosso conhecimento, entende-se ainda como pertinente estender a presente análise aos militares da Força Aérea, bem como aos militares e civis dos outros ramos das Forças Armadas, para que seja possível comparar os resultados obtidos e obter uma compreensão mais abrangente relativamente à operacionalização das variáveis em estudo, naqueles universos.

Por outro lado, presumindo que a conjuntura económica nacional tenderá a evoluir positivamente, sugere-se o alargamento do presente estudo à comparação entre as duas vertentes das recompensas (financeira e não financeira), aos civis e militares das Forças Armadas, por forma a que seja possível analisar e construir um sistema de recompensas composto por estas vertentes, de acordo com as necessidades/expetativas dos trabalhadores.

Conclusões

Considerando que as recompensas financeiras, na Administração Pública, estão limitadas à remuneração base e a incentivos de desempenho individual, previstos no SIADAP, ou seja, em legislação própria, o presente estudo delimitou-se à análise das RNF (extrínsecas e intrínsecas) com maior impacto na motivação no trabalho, no contexto dos trabalhadores civis da Força Aérea, integrados nas carreiras gerais e vinculados por contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado.

Assim, a presente investigação teve por objetivos analisar o impacto das RNF na motivação dos trabalhadores civis da Força Aérea e identificar quais as RNF com maior impacto na motivação, de modo a permitir avaliar a pertinência da implementação de uma política de RNF que permita potenciar o desempenho funcional dos trabalhadores e, consequentemente, o desempenho organizacional.

Constata-se que os resultados obtidos permitiram alcançar o objetivo da presente investigação, na medida em que possibilitaram analisar o impacto das RNF na motivação dos trabalhadores civis da Força Aérea, evidenciando a existência de uma relação positiva e significativa entre as variáveis e ainda identificar as RNF mais valorizadas pelos trabalhadores.

Estes resultados permitirão avaliar a pertinência da implementação de uma política de RNF que potencie o desempenho funcional dos trabalhadores e, consequentemente, o desempenho organizacional.

Para a concretização deste objetivo geral, o primeiro objetivo era analisar a relação que se estabelece entre as RNF Intrínsecas e Extrínsecas, bem como entre a motivação Intrínseca e Extrínseca. Os resultados demonstraram que existe uma correlação de tal forma elevada entre as dimensões intrínsecas e extrínsecas, quer nas RNF, quer na motivação, que sugere estarmos perante construtos unidimensionais.

Relativamente ao segundo objetivo, que pretendia identificar quais as RNF com maior poder de previsão da motivação, entende-se que também este desiderato foi alcançado. Com efeito, da análise estatística realizada, foi possível apurar que estas RNF são a "satisfação no trabalho", a "possibilidade de equilíbrio entre vida pessoal e trabalho", a "possibilidade de exercer as suas competências", um "trabalho desafiador", um "bom espírito de equipa" e a "existência de um plano de formação e desenvolvimento profissional". Estes resultados permitem aferir quais as RNF que são passíveis de serem consideradas num futuro cenário de criação de uma política de RNF que permita potenciar o desempenho funcional dos trabalhadores e, consequentemente, o desempenho organizacional.

Em suma, considera-se que a presente investigação, ao confirmar que existe uma relação positiva e significativa entre as RNF e a motivação e evidenciar quais as RNF que afetam a motivação, contribuiu para a resolução do problema em estudo e permitiu responder à pergunta de partida considerando que se verificou que as RNF têm influência na motivação dos trabalhadores civis da Força Aérea, na medida em que as RNF explicam 67,6 % da variância da motivação.

Bibliografia

Aires, L., 2011. *Paradigma qualitativo e práticas de investigação*. Lisboa: Universidade Aberta.

Assembleia da República, 2007. *Estabelece o Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública* (Lei 66-B/2007 de 28 de dezembro), Lisboa: Diário da República.

Assembleia da República, 2010. *Aprova a Lei do Orçamento de Estado para 2011* (Lei 55-A/2010 de 31 de dezembro), Lisboa: Diário da República.

Assembleia da República, 2014. *Aprova a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas* (Lei 35/2014 de 20 de junho), Lisboa: Diário da República.

Batista, M.C., 2015. Entrevista exploratória sobre Recompensas Não Financeiras [Entrevista]. Lisboa, (4 dezembro 2015).

Bryman, A., 2012. *Social Research Methods*.4.th ed. Oxford: University Press.

Bueno, M., 2002. As Teorias de Motivação Humana e a sua contribuição para a empresa humanizada: Um tributo a Abraham Maslow. *Revista do Centro de Ensino Superior de Catalão*, 6, 1-25.

Camara, P., 2011. *Os Sistemas de Recompensas e a Gestão Estratégica dos Recursos Humanos*. 3.ª ed. Alfragide: Publicações Dom Quixote.

Carvalho, J.P., 2015. Entrevista exploratória sobre Recompensas Não Financeiras [Entrevista]. Lisboa, (1 dezembro 2015).

Chefe do Estado-Maior da Força Aérea, 2012. *Objetivos de nível estratégico da Força Aérea – Triénio 2014-2016* (Despacho 87/2012 de 28 de dezembro).

Chiang, F. e Birtch, T., 2006. An empirical examination of reward preferences within and across national settings. *Management International Review*, 46, 573-596.

Hair, J., Black, B., Babin, B., Anderson e R., Tatham, R., 2006. *Multivariate data analysis*.6.th ed. Englewood Cliffs, USA: Prentice-Hall.

Harunavamwe, M. e Kanengoni, H., 2013. The Impact of Monetary and Non-Monetary Rewards on Motivation among Lower Level Employees in Selected Retail Shops. *African Journal of Business Management*, 7 (38), 3929-3935.

Henriques, P.L., 2015. Entrevista exploratória sobre Recompensas Não Financeiras [Entrevista]. Lisboa, (30 novembro 2015).

Huot, R., 2002. *Métodos Quantitativos para as Ciências Humanas*. Lisboa: Instituto Piaget.

Instituto de Estudos Superiores Militares, 2015a. NEP ACA-10 - Trabalhos de Investigação. Lisboa: IESM.

Instituto de Estudos Superiores Militares, 2015b. NEP ACA 018 - Regras de Apresentação e Referenciação para os Trabalhos Escritos a Realizar no IESM. Lisboa: IESM.

Instituto de Estudos Superiores Militares, 2015c. Orientações Metodológicas para a Elaboração de Trabalhos de Investigação. Lisboa: IESM.

Manzoor, Q., 2012. Impact of Employees Motivation on Organizational Effectiveness. *Business Management and Strategy*, 3 (1), 1-12.

Marôco, J. (2011). *Análise estatística com o SPSS Statistics* (5.ª Ed.). Pero Pinheiro: Publicações Report Number.

Maroco, J. e Garcia-Marques, T., 2006. *Qual a fiabilidade do Alfa de Cronbach? Questões antigas e soluções modernas?* Laboratório de Psicologia, 4 (1), 65-90.

Mata, J.A., 2015. Entrevista exploratória sobre Recompensas Não Financeiras [Entrevista]. Lisboa, (1 dezembro 2015).

Nantha, S., 2013. Intrinsic motivation: How can it play a pivotal role in changing clinician behaviour? *Journal of Health Organization and Management*, 27 (2), 266-72.

Nascimento, J.L., 2015. Entrevista exploratória sobre Recompensas Não Financeiras [Entrevista]. Lisboa, (30 novembro 2015).

Pimentel, M.A., 2015. Entrevista exploratória sobre Recompensas Não Financeiras [Entrevista]. Lisboa, (3 dezembro 2015).

Presidência do Conselho de Ministros, 2013. *Aprova as linhas de orientação para a execução*

da reforma estrutural da defesa nacional e das Forças Armadas, designada por Reforma "Defesa 2020" (Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2013 de 11 de abril), Lisboa: Diário da República.

Quivy, R. e Campenhoudt, L., 2008. *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. 5.ª ed. Lisboa: Gradiva.

Ryan, R. e Deci, E., 2000. Intrinsic and Extrinsic Motivations: Classic Definitions and New Directions. *Contemporary Educational Psichology*, 25, 54-67.

Salgueiro, M., 2012. *Modelos com equações estruturais*. XX Congresso Sociedade Portuguesa de Estatística. Católica Porto: Edições SPE.

Sousa, M., Duarte, T, Sanches, P. e Gomes, J., 2006. *Gestão de Recursos Humanos*. 4.ª ed. Lisboa: Lidel.

Tremblay, M., Blanchard C., Taylor S., Pelletier L. e Villeneuve M., 2009. Work Extrinsic and Intrinsic Motivation Scale: Its Value for Organizational Psychology Research. *Canadian Journal of Behavioral Science*, 41 (4), 213-226.

Vieira, V., 2009. Moderação, mediação, moderadora-mediadora e efeitos indiretos em modelagem de equações estruturais: uma aplicação no modelo de confirmação de expectativas. *Revista de Administração*, 44 (1), 17-33.

Zani, R., Rahim, N., Junos, S., Samanol, S., Ahma, S., Merican, F., Saad, S. e Ahmad, I., 2011. Comparing the impact of financial and non-financial rewards towards organizational motivation. *Interdisciplinary Journal of Contemporary Research In Business*, 3 (4), 328-334.

Artigo recebido em outubro 2016 e aceite para publicação em novembro 2016

A INTEGRAÇÃO DA PERSPETIVA DO GÉNERO NAS OPERAÇÕES MILITARES. VANTAGENS E DESAFIOS A ULTRAPASSAR

INTEGRATION OF GENDER PERSPETIVE IN MILITARY OPERATIONS. ADVANTAGES AND CHALLENGES

Diana Martins Branco Morais
Major de Engenharia
Logística do Estado-Maior do Exército
Lisboa, Portugal
diana.branco.morais@gmail.com

Resumo

O objetivo da investigação é compreender de que forma a integração da perspetiva do género nas operações militares contribui para a eficácia operacional, avaliando as vantagens e os desafios a ultrapassar. Para alcançar este propósito, começa-se por analisar as políticas internacionais e nacionais sobre o tema "Mulheres, Paz e Segurança" e os estudos já elaborados sobre a integração da perspetiva do género nas operações. Seguidamente avalia-se a forma como as Forças Armadas portuguesas estão organizadas para implementar a Resolução 1325 e, por último, recorre-se a um caso de estudo, o Afeganistão, para compreender melhor a importância da integração da perspetiva do género nas operações. O estudo concluiu que a integração da perspetiva do género nas operações militares é uma forma de avaliar as diferenças de género das mulheres e dos homens, refletidas nos seus papéis e interações sociais, na distribuição de poder e no acesso aos recursos, constituindo-se, portanto, como uma nova capacidade para os militares, suscetível de aumentar a sua eficácia operacional.

Palavras-chave: Integração da perspetiva do género, Operações, Forças Armadas

Como citar este artigo: Morais, D., 2016. A Integração da Perspetiva do Género nas Operações Militares. Vantagens e Desafios a Ultrapassar. *Revista de Ciências Militares*, novembro de 2016, IV (2), pp. 185-221. Disponível em: http://www.iesm.pt/cisdi/index.php/publicacoes/revista-de-ciencias-militares/edicoes.

Abstract

The purpose of this study is to understand how the integration of gender perspective in military operations contributes to operational effectiveness, assessing the advantages and the challenges to overcome. To accomplish that purpose, the study reviews international and national policies regarding "Women, Peace and Security" and studies already done on the integration of gender perspective in operations. Next, it is evaluated how the Portuguese Armed Forces are organized to implement Resolution 1325 and, finally, a case study of Afghanistan, to understand how important it is the integration of the gender perspective in operations. The study concludes that the integration of gender perspective in military operations is a way to assess gender differences in women and men, reflected in their roles and social interactions, distribution of power and access to resources, becoming, therefore, a new capability for the military, capable of increasing its operational effectiveness.

Keywords: *Integration of gender perspective, Operations, Armed Forces*

Introdução

Os assuntos do género, da paz e da segurança têm vindo a desenvolver-se e a evoluir por fases, desde o início do século passado. Embora cada uma destas fases esteja baseada nas preocupações do seu tempo, todas encontram as suas raízes na problemática do patriarcado, construção social e cultural que tem privilegiado os homens em detrimento das mulheres, mas que, também, pode ser vista como paradigma para outras formas de autoritarismo, hierarquia e desigualdade.

A primeira metade do século XX foi dedicada à articulação da problemática da subordinação social e política das mulheres. Nos anos que precederam as duas guerras mundiais, já se debatia a falta das mulheres no poder político como um dos obstáculos à paz. Então, as atividades políticas primárias das mulheres foram dedicadas a atingir o sufrágio universal.

Em 1946, a Organização das Nações Unidas (ONU) estabeleceu uma primeira comissão, *Commission on the Status of Women* (CSW), exclusivamente dedicada à promoção da igualdade de género e empoderamento (*empowerment)* das mulheres. De 1945 a 1970, a atenção esteve voltada para a continuada subordinação das mulheres e para as limitações dos direitos legais vigentes em alguns países, mesmo onde as mulheres tinham direito ao voto (UN Women, 2015).

De 1970 a 1985, o ativismo feminino direcionou-se para a promoção da igualdade em todas as esferas, tanto públicas como privadas, o que levou a ONU a desenvolver esforços no sentido de estabelecer metas e normas para atingir a igualdade das mulheres relativamente aos homens. Marco importante deste período é a adoção, em 1979, da *Convention on the Elimination of Discrimination against Women* (CEDAW), pela Assembleia Geral das Nações

Unidas. Estes anos também foram os das primeiras investigações académicas sobre "Mulheres e Paz" e do início do que viria a tornar-se significativa literatura sobre o assunto.

A derradeira fase deste processo de desenvolvimento ocorreu de 1985 a 2000. O grande interesse e a intensa atividade em torno da negação dos direitos humanos das mulheres floresceram em campanhas para implementar e aumentar a CEDAW e resultaram na Declaração sobre a Eliminação de todas as Formas de Violência contra a Mulher, assinada pelos membros da ONU, em plenário, em 1993. A Quarta Conferência Mundial sobre as Mulheres, organizada pela CSW, que decorreu em Pequim, em 1995, definiu um conjunto de normas para garantir que os direitos das mulheres fossem reconhecidos e implementados como direitos humanos universais. A teoria feminista sobre "Mulheres e Paz" foi-se desenvolvendo e, nas últimas décadas do século XX, o termo "género" veio substituir o de "mulher" como o descritor da problemática. Também, o início dos estudos sobre as masculinidades, abordando as consequências da socialização dos homens nas questões da paz, bem como as consequências para eles, das expectativas e responsabilidades que lhes incumbem durante a guerra, deram validade à temática "género e paz", tornando a atual perspetiva do género na problemática da paz possível. O auge do desenvolvimento desta fase atingiu-se com a aprovação, em 2000, da Resolução 1325 do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) sobre "Mulheres, Paz e Segurança" (Webel & Galtung, 2007, pp. 209-231).

A Resolução 1325 aborda a forma desproporcional e única do impacto dos conflitos armados sobre as mulheres, reconhecendo a fraca e subvalorizada contribuição das mulheres na prevenção e resolução dos conflitos, bem como na manutenção e construção da paz, realçando a importância da igualdade e plena participação das mulheres como agentes ativos nas organizações de paz e segurança, onde se incluem as Forças Armadas (FA).

No entanto, a aplicação prática da Resolução a nível internacional e nacional tem variado e produzido diferentes resultados. Seis anos após a aprovação da Resolução 1325, o Departamento das Operações de Manutenção de Paz da ONU (DPKO) emitiu uma diretiva, "Igualdade de género nas operações de manutenção de paz da ONU". Em 2007, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO) adotou uma política, emitida pelo Conselho de Parceria Euro-Atlântica (EAPC), atribuindo aos Estados membros a tarefa de desenvolver propostas práticas para a implementação da mesma Resolução. Dois anos depois, a NATO aprovou a diretiva dos seus dois Comandos Estratégicos, *Bi-Strategic Command (Bi-SC) 40-1*, para a integração da perspetiva do género nas estruturas de comando, incluindo as medidas de proteção durante o conflito armado, aplicável a todos os seus Quartéis-Generais (QG) internacionais ou a qualquer outra organização que opere dentro da cadeia de comando da NATO. Na declaração final da Cimeira de Lisboa em 2010, ano em que se comemorava o décimo aniversário da Resolução 1325, a NATO reafirmou a vontade de continuar com o seu compromisso de implementar a Resolução 1325 (NATO, 2010a). Um estudo, feito recentemente, sobre as operações militares da NATO concluiu que a Resolução 1325 é implementada de forma inconsistente pelas nações, tendo a NATO

recomendado que elas desenvolvam Planos Nacionais de Ação (PNA), bem como diretivas para promover a integração do género nas operações militares.

Em Portugal, em 2009, foi aprovado o I PNA, para implementação da Resolução 1325, que vigorou no período de 2009 a 2013. Em agosto de 2014, aprovou-se o II PNA, para o período 2014-2018, "visando assegurar a integração da dimensão do género nas atividades diplomáticas, militares, de segurança, da justiça e da cooperação para o desenvolvimento" (Presidência do Conselho de Ministros, 2014, p. 4467). O PNA é o documento orientador para a política nacional de todos os órgãos governamentais encarregados da defesa e segurança e da política externa, para o desenvolvimento e igualdade de género, nomeadamente, o Ministério da Defesa Nacional (MDN), o Ministério da Administração Interna (MAI) e o Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE).

O plano descreve as medidas de ação que o Governo português pretende tomar para se alcançarem os objetivos da Resolução 1325, incluindo as ações e os objetivos pelos quais o MDN é diretamente responsável. Este trabalho pretende dar um contributo, no que às FA diz respeito, para que sejam atingidos os seguintes objetivos definidos no PNA para o MDN:

- "Criar condições para uma participação mais igualitária de mulheres e homens em missões internacionais de construção e manutenção da paz";
- "Nomear um ponto focal de género nas forças destacadas";
- "Garantir a integração da perspetiva de género em todas as atividades das missões internacionais e o apoio adequado às operações no terreno" (Presidência do Conselho de Ministros, 2014, p. 4470).

Assim sendo, o tema deste trabalho insere-se no âmbito do desenvolvimento dos PNA para a implementação da Resolução 1325, nas FA. Este estudo propôs-se analisar de que forma a integração da perspetiva do género nas operações militares, poderá constituir um valor acrescentado, no que respeita ao seu planeamento e condução e às limitações e constrangimentos a ultrapassar, propondo soluções para o efeito.

Desta forma, as FA são o objeto de estudo desta investigação. Delimitamos o trabalho ao período entre o ano 2000 e os dias de hoje, uma vez que, naquele ano, foi publicada a Resolução 1325 e consideramos que, até então, as questões do género ainda não eram trabalhadas e estudadas com a relevância necessária para poderem ser integradas nesta investigação. Em termos espaciais, o trabalho será delimitado às operações militares da NATO, considerando-se como sendo em operações da Aliança que Portugal tem participado com mais contingentes. No que respeita ao conteúdo, a investigação não aborda a questão da igualdade de género, no sentido da igualdade de oportunidades entre homens e mulheres, uma vez que sobre esse assunto já foram feitos vários estudos e vamos sim focar o nosso trabalho nas operações militares e no impacto da integração da perspetiva do género naquelas operações.

O objetivo geral do presente trabalho é compreender de que forma a integração da perspetiva do género nas operações militares contribui para a eficácia operacional, avaliando

as vantagens e os desafios a ultrapassar. Deste objetivo geral, decorrem os seguintes objetivos específicos (OE):

OE1 - Explicar como tem sido implementada internamente a Resolução 1325 nas FA;

OE2 - Explicar a integração da perspetiva do género nas operações militares;

OE3 - Justificar porque é que a perspetiva do género deve ser integrada nas operações militares.

O trabalho assenta numa estratégia de investigação qualitativa e utiliza o método hipotético-dedutivo, baseando-se na formulação de hipóteses. O desenho da pesquisa para a investigação é o estudo de caso, as Forças Armadas portuguesas.

O conteúdo do presente artigo, para além da introdução e das conclusões e recomendações, está organizado em quatro capítulos. No primeiro, estuda-se o enquadramento conceptual e identificam-se as principais políticas e estudos desenvolvidos, com a finalidade de conhecer melhor o "estado da arte", permitindo a dedução das hipóteses. No segundo capítulo, apresenta-se a metodologia utilizada. No terceiro capítulo, pretende-se explicar como tem sido implementada internamente a Resolução 1325 nas FA, começando por descrever este processo no seio da NATO e depois nas FA portuguesas. Aborda-se, também, a integração da perspetiva do género nas operações militares, recorrendo a um caso de estudo, e justifica-se porque é que a perspetiva do género deve ser integrada nas operações militares. No quarto capítulo, faz-se a análise dos resultados obtidos no capítulo anterior, respondendo às QD.

Por fim, apresentam-se as conclusões, dando resposta à QC, e formulam-se recomendações para que a integração da perspetiva do género nas operações militares contribua para a maximização da eficácia operacional das FA.

1. Revisão bibliográfica

A investigação pretende identificar de que forma a integração do género nas operações militares pode aumentar o sucesso da missão, procurando entender como é que os direitos humanos dos homens e das mulheres se correlacionam com a estabilidade do Estado-nação a que pertencem e como podem apoiar os interesses de segurança nacional a longo prazo.

Para tal identificou-se a Questão Central (QC): Qual a vantagem em integrar a perspetiva do género nas operações militares? Para edificarmos a resposta a ela, definimos três questões derivadas (QD), que se enunciam:

QD1 - As FA têm uma estrutura interna implementada para integrar a perspetiva do género?

QD2 - De que forma deve ser integrada a perspetiva do género nas operações militares?

QD3 - Porque é que as FA precisam de integrar a perspetiva do género nas operações militares?

Assim, a revisão bibliográfica foi elaborada no sentido de contribuir para uma resposta à QC e às QD, dividindo-se em duas áreas de pesquisa. Em primeiro lugar, faz-se a revisão das políticas internacionais e nacionais sobre o tema "Mulheres, Paz e Segurança" e, de seguida, examina-se a integração da perspetiva do género nas operações, através de estudos já elaborados.

a. Políticas desenvolvidas

Para se fazer uma adequada revisão das políticas nacionais, torna-se necessário compreender a orientação dada pela ONU e pela NATO, organizações a que Portugal pertence, sobre o tema "Mulheres, Paz e Segurança".

(1) Organização das Nações Unidas

A Resolução 1325, emanada em 31 de outubro de 2000, destacou o papel fundamental das mulheres na resolução dos conflitos e obrigou a uma revisão profunda dos impactos específicos que a guerra tem sobre as mulheres e as meninas. A Resolução realça a importância de introduzir a perspetiva do género em todos os processos de prevenção e resolução de conflitos, construção da paz e manutenção da paz da ONU. Além disso, identifica a necessidade de haver um envolvimento das mulheres nos processos de tomada de decisão, solicitando ao Secretário-Geral das Nações Unidas para relatar o progresso na integração da perspetiva de género nas missões de manutenção da paz (ONU, 2000). Um olhar mais atento sobre a Resolução revela que esta pretende constituir-se num quadro estratégico para a comunidade internacional, no sentido de tornar as negociações de paz e as missões de manutenção e de construção da paz mais eficazes e sustentáveis. Por isso, todas as organizações a utilizam como guia na implementação das suas próprias políticas e no desenvolvimento dos seus planos de ação.

A Resolução assenta na proteção, prevenção, participação ("três P`s") e *gender mainstreaming*, a fim de alcançar a igualdade de género. Proteção das mulheres e meninas nos conflitos armados e formação e treino de pessoal militar e civil para a sua proteção, incluindo tolerância zero no abuso e exploração sexual das populações locais; prevenção da violência sexual relacionada com os conflitos; e participação e inclusão das mulheres (incluindo atores civis da sociedade) nos processos de tomada de decisão relacionados com a construção da paz, a reconstrução pós-conflito e a prevenção de conflitos.

A Resolução 1325 foi complementada e fortalecida pela adoção de outras resoluções pelo CSNU, nomeadamente, a Resolução 1820, em 2008, as Resoluções 1888 e 1889, em 2009, a Resolução 1960, em 2010, e as Resoluções 2106 e 2122, em 2013, que salientam a questão da violência baseada no género em situações de conflito armado, essencialmente a violência sexual, e apelam ao incremento da participação das mulheres durante todas as fases do processo de paz.

O estudo "Mulheres, Paz e Segurança", publicado em 2002 pela ONU, realizado para responder às solicitações da Resolução 1325, destaca avanços significativos no que respeita à implementação desta Resolução. No entanto, o referido estudo conclui que as mulheres continuam a ser uma minoria, quando se trata do seu envolvimento em negociações de paz e segurança, acordos pós-conflito, desarmamento e na reconstrução. Discute, também, os vários papéis que as mulheres desempenham no conflito e recomenda a plena participação das mulheres nas negociações de acordos de paz, a nível nacional e internacional, já que elas, embora sendo frequentemente envolvidas no processo de paz, de forma informal, são normalmente excluídas das negociações de paz formais. Reconhece, ainda, que as mulheres não podem expressar as suas preocupações, se não forem consultadas ou incluídas nos processos de negociação de paz (Nações Unidas, 2002).

Em 2014, a *United Nations Interim Force in Lebanon* (UNIFIL) apresentou o primeiro relatório-piloto sobre a implementação da Resolução 1325 nas operações. O relatório mostra que foram estabelecidos mecanismos operacionais para implementar a perspetiva do género em toda a missão, incluindo a criação de uma *Military Gender Task Force* e a formação sobre as questões do género, obrigatória para todo o pessoal da UNIFIL. Foi também estabelecida uma rede de GFP, que atuam como embaixadores do género dentro dos seus batalhões. Este estudo permitiu concluir que o conceito de género e toda a terminologia relacionada com género e segurança não eram claros para os militares da UNIFIL, existindo muita confusão sobre a diferença entre integração do género e a igualdade de género. Frequentemente, o enfoque na questão do aumento do número de mulheres nas FA, afasta a verdadeira questão de como integrar o género nas estruturas atuais, criando obstáculos à plena implementação das políticas do género nas operações. Por outro lado, o uso constante de referências normativas (resoluções, políticas, etc.), de pouca importância para as forças no terreno, faz com que a adaptação prática da perspetiva do género nas tarefas militares seja a área-chave para despertar o interesse dos militares (Nações Unidas, 2014).

(2) Organização do Tratado do Atlântico Norte

A NATO e o EAPC, em conjunto, aprovaram pela primeira vez, em dezembro de 2007, a Política de implementação da Resolução 1325 da NATO/EAPC.

Em maio de 2009, o Comité Militar (MC) da NATO - compreendendo que as operações militares dos nossos dias exigem uma diversidade de qualificações e recursos para garantir que a paz e a segurança sejam alcançadas e mantidas e que, para tal, as competências, de homens e mulheres são complementares e essenciais para a eficácia operacional das operações - criou o *NATO Committe on Gender Perspectives* (NCGP) como órgão consultivo do MC para as políticas relacionadas com o género para as FA da Aliança. O NCGP promove a integração do género como uma estratégia para tornar as preocupações e experiências das mulheres, bem como as dos homens, parte integrante da implementação, monitorização e avaliação de políticas, programas e operações militares (NATO, 2009b).

Ainda no mesmo ano, para implementar nas organizações militares da NATO as políticas contidas na referida Resolução, a NATO emite a diretiva Bi-SC 40-1, elaborada de forma coerente com as normas vigentes e com os planos de ação para as forças militares internacionais organizadas e dirigidas pelo DPKO e pela União Europeia, no sentido de garantir a interoperabilidade (NATO, 2009a).

O primeiro plano de ação da NATO para a implementação da Resolução 1325 nas operações militares foi adotado durante a Cimeira de Lisboa, em 2010, sob o título *"Comprehensive report on the NATO/EAPC policy on the implementation of UNSCR 1325 on Women, Peace and Security and Related Resolutions"*. Segundo este documento, a estratégia global para a implementação da Resolução 1325 no contexto da NATO é baseada numa abordagem prática, assente em cinco linhas de ação: integração da Resolução 1325 nas políticas, programas e documentação; cooperação com as organizações internacionais e a sociedade civil; operações; formação e treino; e diplomacia pública (NATO, 2010b).

Também em 2010, é emitida uma publicação da NATO com recomendações para a implementação da Resolução 1325, dando grande importância ao envolvimento das chefias na implementação da perspetiva do género, à formação e ao treino, e às funções de GENAD ou GFA. Estes últimos, como conselheiros que são, devem ser integrados na estrutura militar para apoiar o Comandante, sendo que a sua localização na organização poderá ser diretamente ligada ao próprio Comandante, ou incorporada nas células de Estado-Maior (EM), tais como, as Operações, Planos ou Cooperação Civil Militar (CIMIC), devendo esta determinação ser feita caso a caso (NATO, 2010c).

Em 2011, baseando-se em casos de estudo, a NATO definiu indicadores para avaliar a integração da perspetiva do género nas operações militares - *"How Can Gender Make a Difference to Security in Operations – Indicators"*- embora estes indicadores sejam mais adequados para medir a igualdade de género e dificilmente consigam medir a eficácia da integração da perspetiva do género nas operações. Mais importante do que os indicadores definidos, este documento incorporou boas práticas, categorizando-as em táticas/operacionais e operacionais/estratégicas. Para cada uma destas duas categorias, as boas práticas dividiram-se por áreas: pessoal, formação e treino, planeamento e operações (NCGP, 2011).

A diretiva Bi-SC 40-1 foi revista em 2012. Esta revisão aborda as resoluções da ONU relacionadas com violência sexual nos conflitos (1888 e 1960), esclarece as funções de GFA e GFP, apresenta as definições da NATO sobre género, *gender mainstreaming*, perspetiva do género, *gender analysis* e igualdade de género, estabelece Normas de Execução Permanente (NEP) genéricas, descreve como as repartições de EM se devem relacionar e integrar com o género e define um modelo de relatório para a avaliação da integração da perspetiva do género nas operações (NATO, 2012).

Em abril de 2014, a política de implementação da Resolução 1325 da NATO/EAPC foi atualizada, transformando-se numa política abrangente, e, em junho de 2014, o plano de ação, que tinha sido adotado na Cimeira de Lisboa, foi substituído por um plano de ação global que visa implementar a mais recente política sobre "Mulheres, Paz e Segurança".

(3) Portugal

Portugal aprovou, em 2009, o seu primeiro PNA para implementação da Resolução 1325, relativo ao período 2009-2013, definindo cinco objetivos estratégicos para a sua implementação, concretizados em 30 objetivos específicos (Presidência Conselho de Ministros, 2009, pp. 5580-5581). Importa referir, para que seja diferenciado do PNA, que o primeiro plano português respeitante à igualdade de género, vista como igualdade de oportunidades entre homens e mulheres, foi aprovado em 1997, denominando-se "Plano Global para a Igualdade de Oportunidades (1997-99)". Atualmente, Portugal já difundiu o seu V Plano Nacional para a Igualdade, Género, Cidadania e Não-discriminação (2014-2017), "visando o reforço da promoção da igualdade de género em todas as áreas de governação" (Presidência do Conselho de Ministros, 2013, p. 7036).

Em agosto de 2014, foi aprovado o II PNA, para o período 2014-2018, expressando os resultados, em forma e conteúdo, de uma monitorização e avaliação interna e externa do I PNA (Presidência do Conselho de Ministros, 2014, p. 4469). O II PNA definiu cinco Áreas Estratégicas (AE) de atuação, em vez dos objetivos estratégicos definidos no I PNA, embora, muito semelhantes ou até mesmo iguais:

Cada AE é composta por medidas a implementar, nomeando a entidade responsável e entidades envolvidas, o objetivo e respetivos indicadores. O MDN é, transversalmente, entidade responsável ou envolvida, tornando-se num ator importante para a implementação deste plano. No entanto, da análise feita às medidas pelas quais o MDN é primariamente responsável, pode concluir-se que estas medidas são menos focadas nos efeitos no terreno da implementação da Resolução e mais nas iniciativas do trabalho interno de várias organizações, tais como, a formação e treino ministrados, o número de mulheres que participam em missões internacionais e o número de mulheres nas FA ou forças de segurança. Este facto advém da necessidade do referido plano servir vários organismos e, como tal, as medidas tentarem encontrar um denominador comum entre eles, tornando-o pouco específico.

O MDN elaborou a sua planificação setorial, para o período de vigência do II PNA. Este documento foi formulado em forma de tabela e, para cada uma das AE e respetivas medidas pelas quais o MDN é a entidade responsável, são definidos objetivos, indicadores de resultados, entidades responsáveis pela execução desses objetivos, ações a executar e respetiva calendarização. Analisando o documento, pode verificar-se que também este se foca, essencialmente, na igualdade de género e na formação, não detalhando a questão das operações. Verifica-se, também, que o MDN atribui tarefas explícitas aos Ramos, quando o deveria fazer para as FA, competindo ao EMGFA atribuir as tarefas das FA aos Ramos.

Da análise destes documentos podemos verificar que, tanto o PNA nacional como o do MDN são pouco específicos nas atribuições às FA, essencialmente no que se refere às operações militares propriamente ditas, parecendo não existir uma estrutura do género bem definida nas FA.

b. Estudos anteriormente realizados

Existem inúmeros estudos relacionados com a questão do género, grande parte deles focados na igualdade de género. São, no entanto, ainda em número reduzido os estudos, desenvolvidos no âmbito das FA, que avaliem a integração da perspetiva do género nas operações militares e qual a sua relação com a eficácia operacional.

Em 2013, a *Universidad Rey Juan Carlos*, em Espanha, desenvolveu a primeira análise bibliométrica sobre o tema de investigação "Mulheres, Paz e Segurança", concluindo que a participação das mulheres nas operações tem um impacto positivo na manutenção da paz, bem como na resolução e gestão de conflitos; que a pesquisa em relação à Resolução 1325 nas FA é limitada; e que, a existente, foi realizada por um pequeno grupo de universidades/países, cobrindo um número limitado de países. Este estudo recomenda que sejam desenvolvidos esforços na avaliação da implementação da Resolução 1325 nos países da NATO (análises quantitativas, já que os estudos existentes se baseiam em análises qualitativas), e qual a sua relação com a situação económica, social e política do país (Palomo & Figueroa-Domecq, 2013).

Assim, no âmbito desta investigação, foram analisados dois estudos da *Swedish Defence Research Agency*, apoiada pela NATO.

O primeiro foi desenvolvido, em 2009, identificando boas práticas e lições aprendidas sobre a implementação da Resolução 1325 nas *Provincial Reconstruction Teams* (PRT) no Afeganistão, aplicando o modelo de análise de Olsson a cinco PRT diferentes (italiana, neozelandesa, holandesa, norueguesa e sueca). Em 2009, apenas os três países nórdicos possuíam PNA, que lhes permitia guiar o seu desempenho no terreno, sendo os suecos os únicos que recebiam diretivas de nível nacional neste âmbito e que já tinham integrado na Força elementos com funções especialistas do género (GFA e GFP). Em contrapartida, os suecos apresentavam uma baixa percentagem de mulheres nas fileiras, o que por vezes comprometia a execução de alguns dos seus objetivos. Nestes três países com PNA, denotou-se haver ainda falta de conhecimento e treino sobre a Resolução 1325 e de como esta deveria ser implementada na prática, no dia-a-dia das operações. Os restantes dois países, Nova Zelândia e Itália, apesar de não terem PNA, tiveram de adaptar o seu trabalho à situação de facto vivida no Afeganistão, face às diferenças entre homens e mulheres afegãos, recorrendo à CIMIC e à utilização de equipas mistas, especialmente no que respeitasse à proteção da força. As principais atividades identificadas como potenciadoras da melhoria da eficácia operacional, fazendo uso da implementação da Resolução 1325, foram a inclusão da Resolução nos métodos/estratégias para conquistar os corações e as mentes (*"win the hearts and minds"*) da população local; a recolha de informação de um maior número de atores da sociedade; a melhoria da segurança e da proteção da força; a inclusão de mulheres nos processos de tomada de decisão; e a melhoria efetiva da situação das mulheres afegãs; sendo que, no desempenho destas tarefas, tanto o pessoal feminino como o masculino beneficia do uso da Resolução 1325, não estando a implementação desta resolução restringida às mulheres militares (Olsson, et al., 2009, pp. 115-117).

No que respeita ao processo de implementação da Resolução 1325 nas operações da NATO, o estudo aponta para um fortalecimento da capacidade de integrar de forma sistemática o conteúdo da Resolução pelos Aliados e seus Parceiros, identificando três grandes conclusões. A primeira é que a implementação da Resolução, sendo um processo multidimensional, requer uma abordagem alargada, já que existem várias áreas de trabalho e entidades envolvidas. A importância da liderança, no caso das organizações militares como a NATO, dos Comandantes como principais responsáveis na garantia da integração da perspetiva do género nas operações, constitui-se na segunda conclusão; e, por último, as funções de especialistas do género são essenciais para que todo este processo se desenvolva (Olsson, et al., 2009, pp. 126-127).

O segundo estudo analisado, realizado em 2013, resultou num relatório completo sobre a revisão das implicações práticas da Resolução 1325 na condução de operações militares da NATO, focando-se também nas lições identificadas da sua aplicação nos teatros de operações do Afeganistão, na *International Security Assistance Force* (ISAF), e no Kosovo, na *Kosovo Force* (KFOR). Quatro anos depois do estudo anteriormente apresentado, houve lugar a melhorias e, principalmente, já existe um maior conhecimento e entendimento sobre a integração da perspetiva do género nas operações militares (Lackenbauer & Langlais, 2013, pp. 67-68). No entanto, as conclusões apresentadas são muito semelhantes, nomeadamente no que respeita ao envolvimento dos Comandantes e à necessidade das funções de especialista do género.

c. Síntese conclusiva

A revisão bibliográfica permitiu-nos contextualizar a Resolução 1325, verificando que esta assenta na proteção, prevenção, participação das mulheres e *gender mainstreaming*.

Da análise dos documentos nacionais, apurou-se que o PNA nacional e o do MDN são pouco específicos nas atribuições às FA, essencialmente no que se refere às operações militares, parecendo não existir uma estrutura do género bem definida nas FA.

No que respeita a estudos já desenvolvidos, verificou-se que aqueles que avaliam a questão da integração da perspetiva do género nas operações são ainda em número muito reduzido, existindo recomendações para que sejam desenvolvidos esforços na avaliação da implementação da Resolução 1325 nos países da NATO, constituindo, por isso, esta investigação um desafio ainda maior.

Dos poucos estudos existentes e analisados, concluiu-se que o conceito de género e toda a terminologia, com ele relacionada, não são ainda claros para os militares, nomeadamente no que respeita ao "porquê" e ao "como" aplicá-lo no nível tático e operacional, existindo muita confusão sobre a diferença entre integração da perspetiva do género e a igualdade de género. Por outro lado, são, também, apontadas três questões fundamentais na integração da perspetiva do género: que esta é um processo multidimensional, requerendo uma abordagem alargada; a importância da liderança; e, por último, que as funções de especialistas do género são essenciais para que todo o processo se desenvolva.

A revisão bibliográfica permitiu a formulação das seguintes hipóteses (HIP):

HIP1 - Não existe uma estrutura militar bem definida para integrar a perspetiva do género nas FA.

HIP2 - Existem dois fatores fundamentais para que a perspetiva do género seja devidamente integrada nas operações militares: uma liderança consciente da importância da sua integração e a existência de especialistas do género.

HIP3 - A integração da perspetiva do género deve ser construída sobre o entendimento de que existe um impacto diferenciado dos conflitos sobre a população, mulheres e homens, exigindo medidas adequadas.

2. Metodologia

A investigação foca-se no conteúdo detalhado da Resolução 1325, para avaliar a sua eficácia e o processo de integração nas operações militares. Neste trabalho foi utilizada uma adaptação do modelo inicialmente desenvolvido por Louise Olsson no estudo que fez para integrar a Resolução num *BattleGroup* (BG) Nórdico. Este modelo baseia-se no facto da Resolução identificar o género como um aspeto transversal às dimensões das operações militares: a dimensão interna, refletindo a forma como as FA estão organizadas; e a dimensão externa, como as FA atuam na área de operações, para alcançar o estado final desejado. Estas duas dimensões incorporam transversalmente dois conceitos: a representação, refletindo a participação das mulheres e dos homens; e a integração, correspondendo à utilização da Resolução 1325 no processo para atingir o estado final desejado.

Tabela I - Modelo de Análise

Conceitos	Dimensões	Indicadores
Integração	Interna	• Formação e treino; • Análise; • Planeamento; • Relatórios; • Avaliação e desenvolvimento de planos/políticas.
	Externa	• Procedimentos na execução das missões; • Especialistas do género; • Comando das Operações
Representação	Externa	• Interação com a população local (homens e mulheres); • Cooperação e promoção de parceiros locais, incluindo ONG dedicadas a apoiar as mulheres.

Fonte: (Autora, 2015).

Considerando as delimitações feitas, o modelo inicial teve que ser adaptado para permitir responder às questões de investigação. Assim, da adaptação do modelo teórico de Olsson surge o modelo de análise que serviu de base ao desenvolvimento desta investigação, cuja esquematização se apresenta na tabela seguinte.

No estudo de cada um dos indicadores utilizaram-se dados qualitativos decorrentes, nomeadamente, da análise documental e da análise qualitativa das respostas obtidas nas entrevistas a militares das FA de outros países que exerceram funções de especialistas do género em operações militares da NATO, aos Representantes da Equipa Interdepartamental para a implementação da Resolução 1325 dos três ramos das FA e do Estado-Maior-General das Forças Armadas (EMGFA), assim como a outros especialistas nesta área do conhecimento.

A investigação seguiu o seguinte plano:

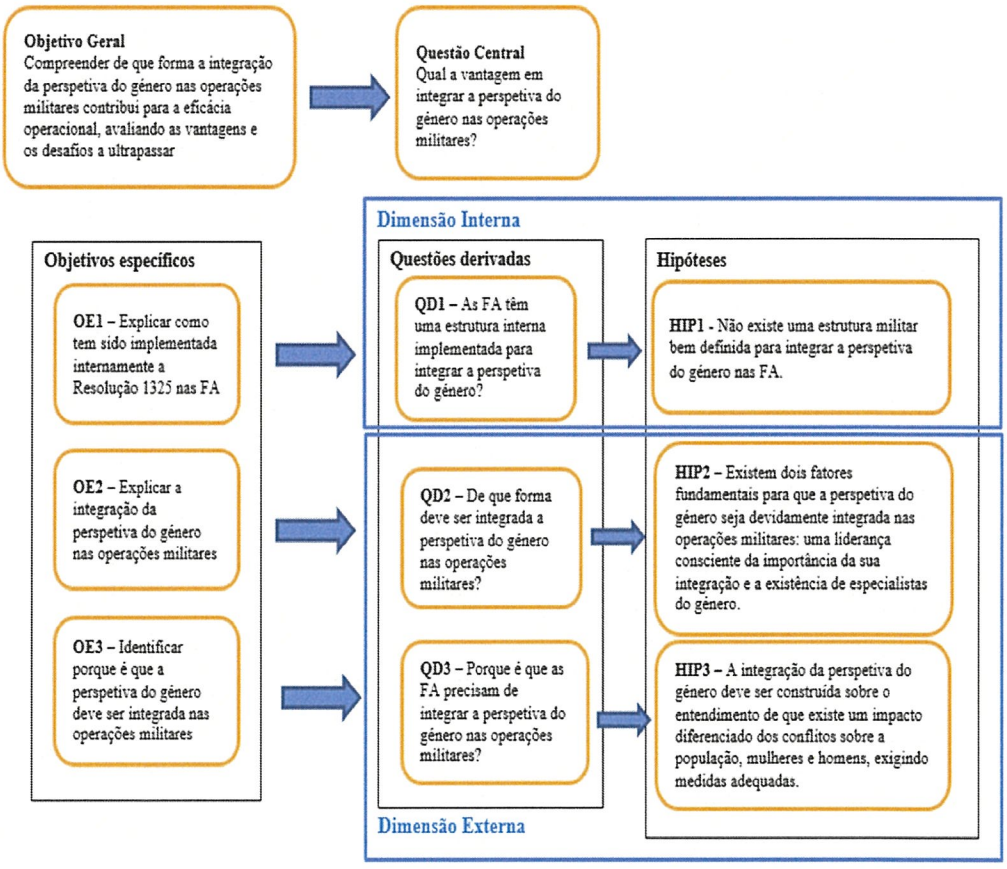

Figura 1 - Plano geral da investigação

Fonte: (Autora, 2015).

3. Descrição dos resultados

a. Dimensão interna da integração da perspetiva do género

(1) A integração da perspetiva do género na NATO

A diretiva Bi-SC 40-1 foi aprovada em 2009. No entanto, as lições identificadas, as novas resoluções emitidas pela ONU e a atualização das políticas para implementação da Resolução obrigaram a que fosse feita uma revisão da diretiva, em 2012, três anos após a sua aprovação.

A aprovação do Plano de Ação da NATO pelo Conselho do Atlântico Norte (NAC) obriga todos os seus Estados-membros e nações parceiras a comprometerem-se com a Resolução 1325 e com as resoluções relacionadas com esta, procurando que, através da aplicação uniforme da diretiva Bi-SC 40-1, a integração da perspetiva do género se torne rotina (NATO, 2012, pp. 3-4).

(a) Estrutura do género na NATO – Nível político e estratégico

Um passo significativo e simbólico dado pela NATO, ao nível político e diplomático, foi a nomeação da Representante Especial do Secretário-Geral para as Mulheres, Paz e Segurança, em 2012, ainda que a função fosse não permanente. Esta ação, por si só, colocou a temática no topo da agenda internacional e, em outubro de 2014, Marriët Schuurman, assumiu este cargo, a título permanente.

O NCGP é um órgão consultivo do MC da NATO sobre as políticas relacionadas com o género para as FA da Aliança. Este órgão promove a integração da perspetiva do género como estratégia para fazer com que as preocupações e experiências das mulheres, bem como as dos homens, sejam parte integrante do *design*, implementação, monitorização e avaliação das políticas, dos programas e das operações militares da NATO (NATO, 2014b, p. A_1).

O *International Military Staff* (IMS), órgão executivo do MC, tem na sua estrutura o *IMS Office of the Gender Adviser* (IMS GENAD), que se constitui como *Office of Primary Responsability* do IMS para fornecer informação e aconselhar em assuntos do género e na implementação da Resolução 1325, servindo também de secretariado do NCGP (NATO, 2014b).

Ao nível dos Comandos Estratégicos, *Allied Command Operations* (ACO) e *Allied Command Transformation* (ACT), existe um GENAD.

O GENAD do ACO é responsável pelos assuntos relacionados, apenas, com a integração da perspetiva do género no planeamento, execução e avaliação das operações militares, já que, desde 2004, a questão da igualdade de género passou para a responsabilidade dos Recursos Humanos (Isaksson, 2012). São atribuições mais relevantes do GENAD participar nas principais iniciativas de desenvolvimento de políticas, planeamento e execução; recolher, analisar e fornecer informação e aconselhamento sobre as questões relacionadas

com o género; conduzir gender analysis nas diferentes operações da NATO; treinar e apoiar os GFP das diferentes Repartições do ACO; e participar e apoiar o Processo de Planeamento de Operações (OPP) (Isaksson, 2013).

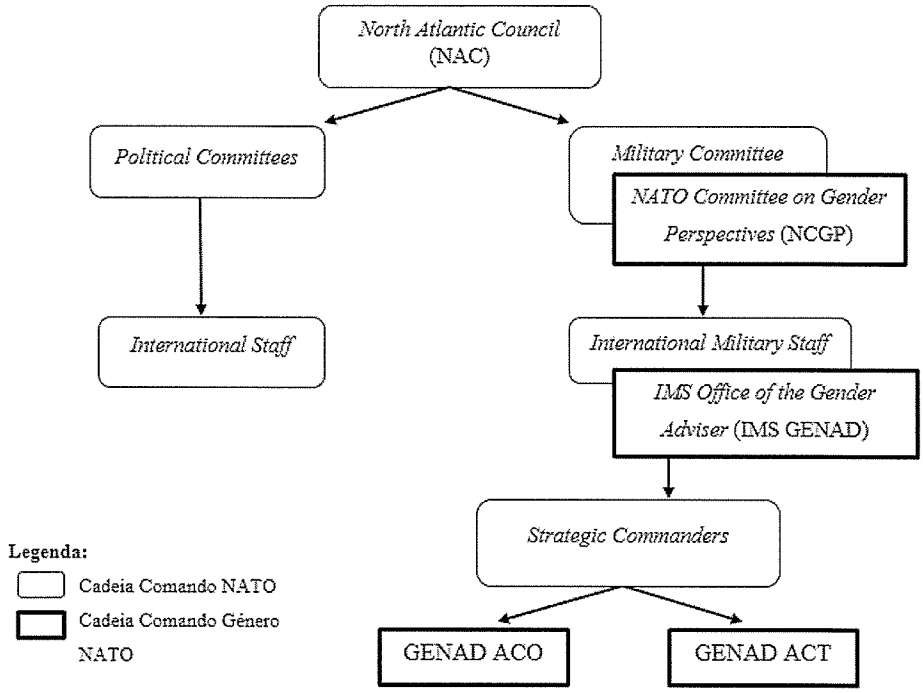

Figura 2 - Estrutura do género na NATO – Nível político e estratégico

Fonte: (Autora, 2015).

(b) Estrutura do género na NATO – Nível operacional e tático

A componente militar da NATO, sob a liderança do ACO, estabeleceu uma estrutura para garantir a integração da Resolução 1325, através da criação dos cargos de GENAD em toda a organização, incluindo nos *Joint Force Command* (JFC), Brunssum e Nápoles, e nas componentes marítima (MCC), terrestre (LCC) e aérea (ACC) (níveis operacional e tático). Esta medida foi acompanhada pela criação de GFA, que são projetados para os QG de nível operacional e tático.

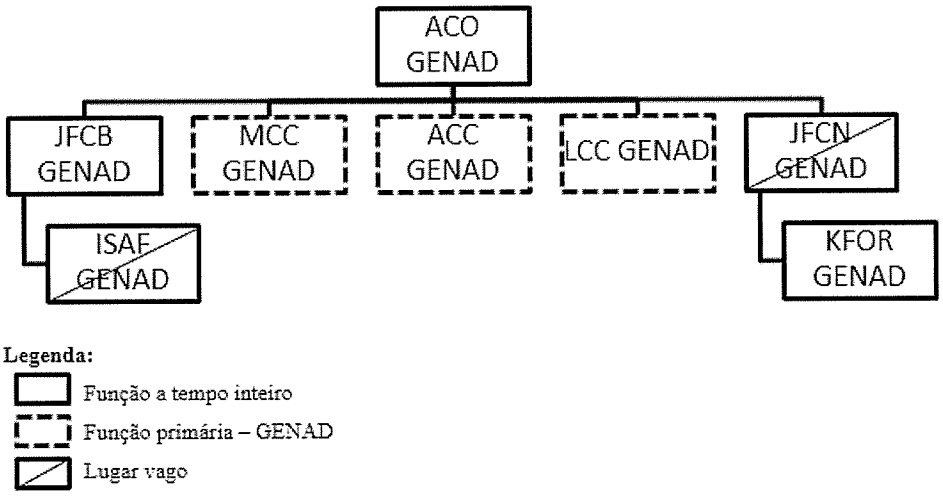

Figura 3 - Estrutura do género na NATO – Nível operacional (referida a maio de 2014)

Fonte: (NATO, 2014d)

O GENAD integra o *Joint Operations Planning Group*, devendo, também, ter acesso direto ao Comandante, para que este seja capaz de comunicar com os decisores, em tempo útil e diretamente. Em termos funcionais, o GENAD mantém contacto com os outros GENAD, GFA e GFP, seja em comandos de nível superior e/ou de nível subordinado (NATO, 2012, p. A_1).

As funções e responsabilidades do GENAD variam de acordo com o QG e/ou a missão que integram, devendo estas ser definidas em NEP. No entanto, a NATO, como orientação, indica quais devem ser as suas principais funções, das quais se destacam as seguintes: apoiar os objetivos e atividades operacionais na respetiva área de operações conjunta que digam respeito às forças de segurança locais, como, por exemplo, recrutamento de mulheres, apoio à criação de estruturas locais de acolhimento de mulheres, bem como à formação e ao treino; avaliar os diferentes riscos à segurança de homens e mulheres e apoiar os restantes membros do EM sobre como integrar a perspetiva do género nas suas respetivas tarefas e produtos (NATO, 2012, pp. A_1-A_2).

Ao nível mais baixo da estrutura do género estão os GFP, que atuam no terreno ao nível tático.

(c) Formação e Treino

A formação e treino, um dos elementos críticos apontados pela diretiva, exige que todo o pessoal que participe em operações lideradas pela NATO receba formação e treino sobre *gender mainstreaming*, direito internacional sobre os direitos e proteção das mulheres e sobre a importância de envolver as mulheres nas operações e de compreensão cultural que forneça detalhes sobre o contexto do género na área de operações.

Em 2010, o NCGP desenvolveu um programa modelo de treino, a ser ministrado na fase de aprontamento aos militares que integram operações da NATO, definindo objetivos de aprendizagem, bem como as respetivas audiências-alvo (oficiais, sargentos e praças) (NCGP, 2010).

Desde 2013, a entidade responsável por ministrar a formação e o treino de GENAD e GFA da NATO é o *Nordic Centre for Gender in Military Operations* (NCGM), na Suécia, pertencente ao *Swedish Armed Forces International Centre* (SWEDINT). Este Centro ministra cursos de GFA, dirigidos principalmente para pessoal militar que irá desempenhar a função de GENAD ou GFA; cursos de formadores do género, destinados a oficiais até ao posto de Tenente-Coronel, que sejam formadores ou pertençam às estruturas de defesa ou de segurança que tratam dos assuntos do género; e seminários direcionados para participantes que irão desempenhar as funções de Comandante, Chefe de EM ou Chefes das Repartições de EM ao nível operacional (SWEDINT, 2015).

(d) Planeamento de Operações

A Diretiva de Planeamento de Operações da NATO, a *Allied Command Operations Comprehensive Operations Planning Directive* (COPD), cuja primeira versão foi emitida em 2010, descreve o OPP para os níveis estratégico e operacional, em apoio do Processo de Gestão de Crises da NATO. Em 2013, esta versão foi revista e atualizada, incluindo as lições aprendidas aquando da sua utilização durante operações, exercícios e treinos, e as alterações produzidas pela reestruturação da estrutura de comando da NATO, a criação do *Comprehensive Crisis and Operations Management Centre*, bem como a atualização de políticas e doutrina (NATO, 2013, p. i).

Assim, a segunda versão (V 2.0) da COPD introduziu, pela primeira vez, a integração da questão do género no OPP, devendo esta acontecer desde o início do processo, nomeadamente, na caracterização do Espaço do Emprego da Força, feito sob seis domínios - Político, Militar, Económico, Social, Infraestruturas e Informação (PMESII) - que deve incorporar, para cada um destes domínios, uma *gender analysis* que inclua aspetos culturais, económicos, sociais, de saúde, etc. (NATO, 2013, pp. 1-8).

Como um dos anexos ao Plano de Operações (OPLAN), a V2.0 criou o Anexo RR - *Gender Perspective* que, tal como outros, não sendo obrigatório, dependerá do contexto em que se insere a operação a desenvolver (NATO, 2013, p. C_6).

Esta nova versão da COPD trouxe alterações significativas ao OPP, no que respeita à integração da perspetiva do género no planeamento das operações da NATO, importando, no entanto, que estas disposições sejam efetivamente postas em prática.

(e) Desenvolvimento do processo de integração na estrutura interna

Dentro da estrutura da NATO, a integração da perspetiva do género tem vindo a ocorrer em vários níveis, sendo a abordagem para a implementação interna a de transformar o

pensamento, ou seja, a partir do interior da própria organização. Desde o início, as pessoas que lideram este processo reconhecem que a criação de algo novo e desconhecido, provavelmente geraria uma grande resistência. Para a transformação e implementação no ACO, tem sido utilizado o mesmo modelo das FA da Suécia, recorrendo à teoria da mudança[1] para a integração da perspetiva do género. Com o objetivo de conseguir uma mudança duradoura, torna-se necessário envolver os atores internos e partes interessadas, para que assumam a responsabilidade pelo processo de mudança, constituindo-se em agentes da mudança (Isaksson, 2014, pp. 61-62). Assim, para garantir o sucesso, o ACO dedicou um esforço considerável à ancoragem deste processo de mudança, focando-se no envolvimento dos principais líderes, tanto formais como informais, a todos os níveis da organização.

(2) A integração da perspetiva do género em Portugal

Portugal já dispõe de um PNA desde 2009, o que se constitui num marco importante, uma vez que alguns países europeus só mais tarde é que o desenvolveram (França e Itália, em 2010, e Alemanha, em 2012) (iKNOW Politics, 2015).

Para a sua implementação foi criado um grupo de trabalho, constituído por um representante de cada um dos ministérios envolvidos (MNE, MDN, MAI e Ministério da Justiça), cabendo a coordenação dos trabalhos ao representante do membro do Governo responsável pela área da igualdade de género, apoiado pela Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género (CIG) (Presidência Conselho de Ministros, 2009, p. 5578). Assim, para o efeito, o MDN criou uma Equipa Interdepartamental, com "duplo chapéu", para a igualdade de género e para o PNA 1325, constituída pelos Representantes das FA (EMGFA, Exército, Marinha e Força Aérea) e dos vários organismos que integram o MDN.

Foi elaborado um relatório final de avaliação do I PNA, divulgado no ano passado, referindo que "persistem ainda muitos preconceitos e estereótipos em torno das questões do género, sobretudo nos elementos masculinos das forças militares, atitudes que produzem resistências internas e uma marginalização sistemática da temática", embora se verifique "ao nível da cooperação internacional, quer política quer militar, uma maior consolidação da temática, uma vez que a vertente da Igualdade de Género, está sempre presente" (CIEG, 2014, pp. 65-66). O mesmo documento define como fator fragilizante do PNA a sua relativa marginalidade na agenda da Defesa, nomeadamente nas FA, já que não é encarado como documento estratégico (CIEG, 2014, p. 70).

Após a avaliação feita, concluímos, tal como pretendíamos realçar com este estudo, que existe um preconceito no seio das FA, constituindo-se este num "dos maiores obstáculos para a efetiva dinamização do tema da igualdade de género junto destas entidades, e consequentemente a execução dos objetivos estratégicos" (CIEG, 2014, p. 70); e/ou existe profundo desconhecimento de parte a parte, ou seja, das entidades civis na interpretação

[1] Carol Weiss popularizou, em 1995, o termo teoria da mudança como um processo de planeamento utilizado para atingir uma mudança organizacional/social, que identifica as ações a serem desenvolvidas (*ministeps*) para atingir os objetivos de longo prazo (Anderson, 2004, p. 2).

da Resolução 1325, já que esta não se restringe à questão da igualdade de género, e das FA que, também, não conhecem o conteúdo da referida Resolução, nem de como a devem implementar.

Importa agora analisar como é que, efetivamente, a perspetiva do género tem sido integrada, internamente, em cada um dos Ramos das FA, bem como no EMGFA.

(a) EMGFA

Conforme já foi referido, existe no EMGFA um Representante para a Equipa Interdepartamental do MDN. Esta função é exercida, em acumulação de funções, por um oficial afeto à Divisão de Recursos (DIREC), atualmente com o posto de Tenente-Coronel. Este oficial desempenha estas funções, desde outubro de 2014, e a única formação que possui sobre as questões do género corresponde à frequência, no Instituto de Defesa Nacional, do primeiro módulo do 2º Curso de Formação em Igualdade de Género (Carvalho, 2015).

Não existem documentos (planos ou diretivas) desenvolvidos pelo EMGFA com atribuições para os Ramos das FA, sendo que, a este nível (estratégico-militar e operacional), o EMGFA limita-se a implementar e acompanhar, através da DIREC, as medidas contempladas na planificação setorial do MDN para o II PNA, que são da sua responsabilidade, e coordena diretamente com os Ramos sempre que considere necessário (Carvalho, 2015).

Analisando a planificação setorial do MDN, percebe-se que o ministério trata o EMGFA ao mesmo nível que os Ramos. No entanto, tendo o Chefe do Estado-Maior-General das FA (CEMGFA) na sua "dependência hierárquica os Chefes de EM dos Ramos, para as questões que envolvem a prontidão, emprego e sustentação das forças e meios da componente operacional do sistema de forças" (Conselho de Ministros, 2014, p. 6382), e estando o PNA precisamente relacionado com o emprego destas forças, quer-nos parecer que a situação vigente não é a mais adequada, criando até entropia naquilo que é a hierarquia militar.

Por outro lado, não existe envolvimento do Comando Conjunto para as Operações Militares (CCOM), quando de entre as suas atribuições se destacam: "planear o emprego e conduzir, ao nível estratégico e operacional, as forças e contingentes em operações de âmbito militar nos planos externo e interno, planear e dirigir o treino operacional conjunto e avaliar o estado de prontidão, a disponibilidade, a eficácia e a capacidade de sustentação de combate das forças pertencentes à componente operacional do sistema de forças" (Conselho de Ministros, 2014, p. 6385), devendo este Comando, na nossa opinião, ser o principal responsável pela implementação da Resolução 1325 nas FA. Aliás, fazendo uma analogia com a NATO, é o ACO quem dirige ao nível estratégico e operacional a implementação da Resolução 1325.

Ainda na dependência do EMGFA, o Instituto Universitário Militar (IUM) ministra disciplinas da Área de Ensino de Operações, onde é trabalhado o OPP da NATO e utilizada a COPD V2.0, tanto ao Curso de Promoção a Oficial Superior (CPOS) Conjunto, como ao Curso de EM Conjunto, no entanto, a questão da integração da perspetiva do género ainda não é implementada.

(b) Marinha

Na Marinha, a Representante já desempenha as funções desde maio de 2011, em acumulação com a função de consultora de Recursos Humanos, do Gabinete de Estudos e Planeamento da Superintendência do Pessoal. No entanto, não possui qualquer formação específica sobre as questões do género (Lourenço, 2015).

Não existe nenhuma diretiva emitida pelo Chefe de EM da Armada, nem um plano interno da Marinha para implementação da Resolução 1325. No que respeita à formação, ainda não está contemplada nos planos de curso da Marinha, estando apenas prevista uma formação/sensibilização específica em perspetiva do género, ao pessoal que integra Forças Nacionais Destacadas (FND), relacionada com aspetos socioculturais do país/região onde decorrerá a missão (Lourenço, 2015).

(c) Exército

De entre os Ramos das FA, o Exército tem sido aquele que mais esforço tem feito na implementação da Resolução 1325. Embora não tenha orientações diretas do EMGFA, desenvolveu o seu próprio plano interno para implementação da referida resolução e até dispõe de uma rede interna para os assuntos do género, com *Point of Contact* (POC) nos seus principais órgãos, que não são mais do que GFP, se os quisermos designar corretamente. Existe um documento que atribui tarefas específicas neste âmbito, nomeadamente, a recolha de dados desagregada por sexos, que é feita mensalmente (Batista, 2015).

O Representante desempenha estas funções desde 2013 e possui formação específica sobre o género, nomeadamente, o curso *"A Comprehensive Approach to Gender in Operations"*, tirado na *European Security and Defense College*, em Madrid e a frequência de ações de formação sobre "Tráfego de Seres Humanos" e "Orçamento sensível ao género" (Batista, 2015).

Quanto à formação, todos os POC já receberam formação, dada pelo Representante, e é ministrada formação na Academia Militar, na Escola de Sargentos do Exército, ao CPOS e ao Curso de Comandantes no IUM (Batista, 2015).

No que respeita às operações militares e ao aprontamento das FND, embora já tenham sido elaboradas normas de conduta para serem aplicadas, que foram já distribuídas aos dois últimos contingentes que foram para o Kosovo e Afeganistão, ainda não foi implementada a formação e treino. Também, a questão do género ainda não vem refletida nos relatórios periódicos nem no relatório de fim de missão (Batista, 2015).

(d) Força Aérea

A Representante da Força Aérea é, de todos os Representantes, aquela que está há mais tempo no desempenho destas funções, desde 1993, ainda que não fosse sempre com esta designação (Oliveira, 2015). Pode dizer-se que a Força Aérea foi pioneira na integração das questões do género, nomeadamente da igualdade de género, ao criar o Grupo de Trabalho do

Serviço Militar Feminino da Força Aérea, cuja missão é apoiar o Comandante do Pessoal nestes assuntos. Assim, à semelhança dos outros Ramos, também a questão do género está afeta aos Recursos Humanos (Comando do Pessoal) e a função de Representante é desempenhada em acumulação de funções.

No que respeita à formação, a Representante, apesar do longo período em que já vem desempenhando estas funções, apenas tem uma formação, com a duração de um dia. Apesar disso, está prevista a frequência do curso " *A Compehensive Approach to Gender in Operations*" por uma oficial superior (Major), em junho deste ano, em Madrid, bem como a frequência de uma ação de formação sobre "Tráfico de Seres Humanos", por uma jurista (Tenente). A Academia da Força Aérea também realiza, pelo menos uma vez por ano, uma palestra aos alunos sobre a temática "Saúde e direitos humanos, incluindo sobre violência sexual e violência de género" (Oliveira, 2015).

Existe, também, um PNA próprio para a implementação da Resolução 1325, com base na planificação setorial emitida pelo MDN, para o período 2014-2018.

b. Dimensão externa da integração da perspetiva do género

(1) Caso de estudo – Afeganistão (ISAF)

Tivemos que recorrer a um caso de estudo, uma vez que as FA portuguesas só agora começam a dar os primeiros passos na integração da perspetiva do género nas suas operações.

A NATO assumiu a liderança da ISAF, no Afeganistão, em agosto de 2003 e a partir de 2011, a responsabilidade pela segurança foi transitando gradualmente para as forças de segurança afegãs, que assumiram a liderança no verão de 2013. A apresentação deste caso de estudo baseia-se em dois estudos desenvolvidos no terreno, em 2009 e em 2013, e em entrevistas a militares que participaram na missão como especialistas do género ou como Comandantes.

(a) A integração da perspetiva do género na ISAF

A estrutura de comando superior da ISAF era composta por um QG de nível estratégico (QG da ISAF) e dois comandos subordinados, o NATO *Training Mission-Afghanistan* (NTM-A) e o *ISAF Joint Command* (IJC). O Comandante do IJC (COMIJC) tinha, sob seu comando, os cinco Comandos Regionais (RC) e as PRT[2].

1. Estrutura do Género na ISAF

No QG da ISAF existia uma *Gender Advisor Unit*, sob a alçada do Chefe de EM, com quatro pessoas em quadro orgânico, um Brigadeiro-General (cargo ocupado por um civil equivalente, por falta de militares para o mesmo), um Tenente-Coronel (lugar que também não estava

[2] PRT é uma organização militar e civil conjunta, constituída e apoiada por pessoal dos países membros da ISAF, que opera a nível das províncias, no Afeganistão. Pode ser comandada por uma única nação ou por uma coligação de dois ou mais países e é geralmente responsável pela cobertura de uma província (ISAF, 2009a).

ocupado), um Major e um Sargento. Esta unidade integrava o EM pessoal do Comandante da ISAF (COMISAF) e tinha como missão apoiar e aconselhar o COMISAF e os membros de EM, sobre *gender mainstreaming* e implementação da Resolução 1325. Foram estabelecidos GFP nas várias Repartições do QG da ISAF (Lackenbauer & Langlais, 2013, p. 35).

A partir de 2012, a ISAF passou a ter um anexo, o Anexo WW – *Gender in ISAF Operations* - ao seu OPLAN, embora o GENAD quase nunca participasse nas reuniões de planeamento do ISAF HQ (Lackenbauer & Langlais, 2013, p. 38).

Por outro lado, o IJC tinha o cargo de GENAD, com o posto de Tenente-Coronel, pertencente à Repartição de Planos, uma vez que, para o IJC, a questão do género era entendida como estando diretamente relacionada com a estabilidade dos distritos. O foco do seu trabalho era interno, com o objetivo geral de incorporar a perspetiva do género nas operações, participando, por isso, nas reuniões de EM. Fornecia orientações sobre a Resolução 1325 e sobre a integração da perspetiva do género aos RC, e estabelecia, também, a ligação com as Organizações Não-Governamentais (ONG) e as mulheres afegãs (Lackenbauer & Langlais, 2013, p. 36).

Nem todos os RC dispunham de GENAD, apenas o RC Norte e o RC Sul. Em 2011, o RC Sul foi o primeiro, no Afeganistão, a desenvolver um anexo sobre a perspetiva do género, como parte do seu OPLAN, e, mais tarde, foi também incorporado no corpo do OPLAN, fornecendo orientações necessárias a militares e civis que trabalhavam na área de operações, os quais, à exceção de um reduzido número de pessoas, estavam mal informados no que respeitava à compreensão do significado da integração da perspetiva do género na criação da estabilidade e consolidação da paz no Afeganistão (Lackenbauer & Langlais, 2013, p. 39; Oppermann, 2013).

Quanto às PRT, poucas eram as que dispunham de GFA, já que esta disponibilidade dependia da perceção da nação responsável pela PRT. Por exemplo, segundo Olsson et al (2009, p. 106), os suecos foram pioneiros neste campo, incluindo GFA no seu contingente desde 2008.

2. *Enablers* do género

No Afeganistão, a população era o centro de gravidade para as operações de contra-subversão. A população do Afeganistão é aproximadamente metade do sexo feminino, metade do sexo masculino, mas a sua cultura promove a segregação por sexo. Como tal, a resposta operacional adequada é aquela que for culturalmente sensível a esta segregação, promovendo a interação homem com homem e mulher com mulher. Um estudo desenvolvido no QG da ISAF, em 2010, revelou que efetivamente as forças da ISAF estavam a tomar as suas decisões ao longo de todas as linhas de operações que afetavam toda a população, mas com uma visão limitada sobre a metade feminina da população (Vedder, 2010).

Assim, em maio de 2010, o COMISAF, General McCrystal, emitiu uma diretiva que visava padronizar a forma como as unidades da ISAF lidavam com a população feminina afegã,

implementando as *Female Engagment Teams* (FET) no Teatro de Operações (TO). Em março de 2011, foi determinado que todas as *Brigade Combat Teams,* que fossem projetadas para o Afeganistão depois de agosto de 2011, tinham de possuir FET treinadas, atribuídas à unidade antes da sua projeção para o TO. Em outubro, o IJC formalizou a missão das FET, referindo que estas equipas eram *enablers* na área de operações, influenciando, informando e interagindo com a população local, principalmente as mulheres, para alcançar os seus objetivos de contra-subversão e criando uma relação de confiança com o Governo da República Islâmica do Afeganistão (Jones, 2013, p. 23). Uma FET, no mínimo, era constituída por duas pessoas e, sempre que possível, dispunha ainda de pessoal médico e intérpretes do sexo feminino (Jones, 2013, p. 27). O âmbito da sua ação centrava-se em lidar com as mulheres a nível local; identificando as suas necessidades e constrangimentos e recolhendo informações sobre a situação vivida nas comunidades.

As Forças de Operações Especiais (FOEsp) americanas perceberam que o conceito das FET tinha mérito e desenvolveram o conceito de *Cultural Support Teams* (CST), em 2011. Começaram por eliminar na designação destas equipas a questão feminina e recrutar, selecionar e treinar militares do sexo feminino que, em seguida, foram enviadas para o Afeganistão, para incorporar a perspetiva de género, em apoio das FOEsp.

A missão das CST era apoiar os combatentes envolvidos em todo o tipo de operações, desde não-letais (*non-kinetic*), *Village Stability Operations* e outras iniciativas em apoio das atividades mais cinéticas das operações especiais. O foco principal em todos os seus esforços permanecia em envolver-se com as mulheres afegãs na sua respetiva área de operações, embora pudessem também interagir com o lado masculino da população. A estas mulheres, era exigida uma maior proficiência tática do que as que integravam as FET, face ao isolamento e ao ambiente de maior ameaça, característicos do emprego das unidades de operações especiais (Ricks, 2011).

(b) Lições identificadas

1. Análise documental

Os especialistas do género tiveram um papel fundamental no esforço para implementar a Resolução 1325 na ISAF, tornando-se estas funções em funções imperativas para que isso acontecesse. A maioria do pessoal do QG da ISAF, do IJC e da maior parte dos RC identificavam o *gender mainstreaming* e o trabalho relacionado com a implementação da Resolução 1325, como uma tarefa a ser tratada exclusivamente pelo GENAD. Aqueles que, tendo conhecimento da Resolução 1325, estavam dispostos a incluir a perspetiva do género, no seu trabalho diário, não sabiam como fazê-lo. Ficou provado que muitos Comandantes e pessoal de EM não tinham conhecimento ou recebido qualquer formação sobre as questões do género, nomeadamente, sobre a Resolução 1325 ou a diretiva Bi-SC 40-1. Havia, no entanto, algumas tentativas de incluir a perspetiva do género nas operações, muitas vezes feitas por indivíduos que, por interesse pessoal na perspetiva do género, as implementavam. Um exemplo é o caso do GFP da comunidade de Informações do QG da ISAF, que realizava a análise com a "lente"

do género, sendo, no entanto, o único, já que fora isso, os principais produtos de Informações raramente incluíam a perspetiva do género (Lackenbauer & Langlais, 2013, pp. 39-43).

Quando os especialistas do género tinham verdadeiramente acesso aos decisores, eram normalmente bem-sucedidos em influenciar as decisões e, devido a esse impacto, devem ser considerados como a principal fonte de competência e iniciativa para o sucesso da integração da perspetiva do género na ISAF (Lackenbauer & Langlais, 2013, p. 44).

No que respeita à formação e treino, a maioria do pessoal da ISAF não recebia formação em género, durante a missão. Aqueles que a tinham, tinham-na recebido como parte da formação nacional feita durante o aprontamento ou numa base voluntária. Era frequente olharem a questão da perspetiva do género como sendo sobre "as questões das mulheres" (Lackenbauer & Langlais, 2013, p. 45).

Quanto à participação das mulheres afegãs, como atores importantes na resolução do conflito e construção da paz, estas raramente eram abordadas pela ISAF, não as considerando em vários aspetos, nomeadamente, a partir de uma perspetiva de segurança, especialmente durante a transição na responsabilidade pela segurança da ISAF para as Forças de Segurança afegãs, bem como nos seus papéis como mediadoras em disputas locais e conflitos.

Praticamente, não existe discussão sobre se a eficácia dos programas de FET e CST se tenha traduzido em valor acrescentado. Inúmeros relatórios destacam a forma como estas equipas desbloquearam o acesso a informação sobre as comunidades locais afegãs, anteriormente inatingível pelas unidades táticas. Além disso, a capacidade das equipas lidarem ao mesmo tempo com homens e mulheres permitiu que as FET desempenhassem um papel fundamental na construção de um bom relacionamento, entre as unidades e as comunidades e entre as comunidades e o seu governo local afegão (Jones, 2013, pp. 29-30).

Em 2011, a formação e o treino só eram fornecidos às militares femininas que faziam parte das FET. Os Comandantes não eram obrigados a participar no treino. Esta foi uma falha enorme, já que, desta forma, eles tinham pouca ou nenhuma ideia de como utilizar as FET, que eram desenhadas para serem multiplicadores de força. Consequentemente, a maioria dos Comandantes, para a frustração daqueles que pertenciam às FET, bem como de outros que compreendiam o seu valor, ignoravam um ativo importante do campo de batalha (Oppermann, 2013). De acordo com uma pesquisa realizada em janeiro de 2012, junto das militares que integravam as FET, 45% das entrevistadas assumiram que foram subaproveitadas pelos seus Comandantes, devido à sua falta de entendimento em duas áreas: como empregar as FET e quais as suas verdadeiras capacidades (Jones, 2013, p. 30).

Os fatores que parece terem obstruído a evolução do trabalho do género na ISAF incluem: o baixo nível de formação e compreensão em relação às questões do género pelos elementos da Força; o número de lugares vagos nas funções de especialistas do género; a falta de ferramentas para *gender analysis*; a dependência nas capacidades e motivações de determinados indivíduos, que rapidamente podiam sair do TO; a confusão das questões de género com "questões das mulheres" (Lackenbauer & Langlais, 2013, p. 47); e, acima de tudo,

a falta de uma liderança que compreendesse a nova capacidade que tinha ao seu alcance, para que a pudesse rentabilizar de forma mais proveitosa.

2. Entrevistas

As entrevistas foram realizadas a militares que já tinham desempenhado as funções de especialista do género, na ISAF e na KFOR, e a uma Comandante do Contingente Sueco no Kosovo.

Uma questão evidente e comum a todos é a experiência, formação e treino de que dispunham no âmbito do género. Todos têm o curso de GFA dado pelo NCGM, a entidade responsável por ministrar a formação e treino de GENAD e GFA da NATO. Os especialistas do género devem ser aqueles que primariamente têm realmente conhecimento sobre como deve ser implementada a perspetiva do género nas operações, caso contrário, mais ninguém o terá. Mesmo quando o Comandante e EM estão conscientes da importância da integração da perspetiva do género, como acontecia com o contingente sueco no Kosovo, se não existir um especialista do género para os lembrar, a questão do género será esquecida durante o planeamento (Herlitz, 2015).

Quanto ao papel do Comandante, a opinião também foi unânime. Ele é o responsável pela integração da perspetiva do género, e não os especialistas do género, e como tal deve liderar estas questões, mostrando a sua importância e assumindo-as como uma prioridade. Deve, também, definir objetivos, para a sua integração, que estejam alinhados com os objetivos da operação. Segundo Herlitz (2015), o Comandante deve ter tempo para explicar e discutir com os seus oficiais e soldados, qual é o verdadeiro efeito operacional de uma integração da perspetiva do género, realçando que não se trata de igualdade.

As dificuldades encontradas no desenvolvimento das suas funções de especialistas eram variadas. Começando pela falta de especialistas do género nos comandos subordinados, que permitissem fazer uma boa ligação às unidades no terreno; a falta de um sistema formal de relatórios do género, fruto de uma cadeia de comando do género mal definida; e a falta de conhecimento geral sobre os assuntos do género, o que, aliado à grande rotatividade dos militares nas missões, obrigava a uma formação constante, sem grandes resultados. Este desconhecimento levava a que as ordens e documentos difundidos, que dissessem respeito ao género, fossem de difícil execução, já que não lhes era dada a relevância necessária. Por último, apesar do GENAD ser um conselheiro do Comandante, muitas vezes era quase inacessível, face ao elevado número de níveis na cadeia de comando até chegar ao Comandante, contribuindo para dificuldades de comunicação e, por vezes, até mensagens mal transmitidas.

Herlitz (2015) referiu que se aplicarmos a perspetiva do género, reduzindo o risco de acidentalmente piorarmos a situação da população, teremos uma melhor compreensão situacional e cultural e um apoio local forte.

(2) A importância da integração da perspetiva do género nas operações militares

(a) O lado feminino da perspetiva do género

Em 2014, na Cimeira de Gales, a NATO declarou atribuir grande importância em assegurar a plena e ativa participação das mulheres na prevenção, gestão e resolução de conflitos, bem como nos esforços pós-conflito e cooperação, continuando a estar empenhada na prevenção da violência sexual e da violência baseada no género, relacionada com o conflito (NATO, 2014c). Anteriormente, em 2012, na Declaração da Cimeira de Chicago, já tinha sido incluído um parágrafo sobre o uso generalizado de violência sexual e de violência baseada no género nos conflitos; e, na Cimeira de Lisboa, em 2010, a Aliança tinha apelado a uma aplicação rigorosa e eficaz da Resolução 1325 e resoluções relacionadas, em todas as suas atividades. Estas declarações públicas indicam o reconhecimento claro da natureza mutável dos conflitos modernos e a confirmação da importância, dada pela NATO, às mulheres e meninas quando se trata de construir uma paz sustentável de longo prazo.

O General Sir Rupert Smith cunhou o termo "guerra entre o povo" para descrever o novo paradigma em que a ação militar decorre, em que cada vez mais as ações militares acontecem em ambientes centrados no lado civil do conflito, ou seja, na sua população. No entanto, este conceito tem sido normalmente entendido a partir de uma perspetiva masculina normativa, em vez de também incluir e valorizar a perspetiva das mulheres (Prescott, 2013, p. 24).

Os conflitos armados contemporâneos são predominantemente intra-estatais ou nacionais, travados por atores não-estatais e são despoletados por uma combinação de questões relacionadas com a identidade, etnia, religião ou competição por recursos. Esta natureza mutável da guerra estimula o uso de violência sexual e baseada no género (VSBG), relacionada com o conflito. Tal como as armas convencionais, a VSBG pode ser usada por líderes para alcançar fins políticos, militares e económicos, destruindo o próprio tecido da sociedade. Além disso, em sociedades onde a violência e discriminação contra as mulheres existia antes da guerra, durante o conflito estas serão exacerbadas (Nações Unidas, 2002, p. 2).

Por outro lado, se as mulheres não participarem nas estruturas de tomada de decisão da sociedade a que pertencem, elas não serão envolvidas nas decisões sobre o conflito ou sobre o processo de paz que se lhe seguirá.

(b) O lado masculino da perspetiva do género

O impacto da guerra nos homens é uma questão do género raramente abordada. Em situações de conflito, os homens normalmente não têm hipótese de escolher serem não-combatentes ou de fugir de uma zona de guerra. Eles são empurrados pelas expectativas sociais para se juntarem ao conflito. A violência contra os homens em tempos de guerra pode ser extrema e assume a forma não só de violência física, como também psicológica. Homens e meninos são, muitas vezes, recrutados contra a sua própria vontade, suportando

dificuldades e privações durante o conflito. Eles enfrentam a perspetiva da morte de ambos os lados, a partir do inimigo, que combatem, e dos seus recrutadores. As normas específicas da sociedade masculina, como acontece com as mulheres, ditam como o seu género é usado contra eles em tempos de conflito e como a sua perceção de segurança e insegurança são moldadas (Groothedde, 2013, p. 20).

Outro facto indiscutível é que os homens e meninos também são vulneráveis a uma série de formas específicas de VSBG, em situações de conflito. A violência sexual masculina é particularmente predominante durante as detenções, como já foi documentado, por exemplo, na Líbia, no Afeganistão e na Síria (Isaksson, 2014, p. 57).

A perspetiva do género não deve assim ser limitada apenas à proteção e à participação das mulheres, sendo o lado masculino da equação do género de igual importância. Compreender as experiências vividas pelos homens nos conflitos, a forma como são construídas as suas identidades militarizadas, associadas a traumas e stresses, e tentar analisar como estas identidades podem ser desconstruídas, poderão contribuir para a paz e a estabilidade a longo prazo, beneficiando mulheres, homens e as sociedades como um todo.

4. Análise crítica dos resultados

a. Dimensão interna da integração da perspetiva do género

Em Portugal, o MDN é a entidade coordenadora da implementação do PNA nas FA, estando, para este assunto, o EMGFA ao mesmo nível que os Ramos, o que não é a forma mais correta de operacionalizar a estrutura do género no seio das FA.

Para a elaboração dos planos setoriais, diretivas e relatórios, o ministério recorre aos Representantes das FA para que apresentem contributos e vejam refletidos os seus objetivos e propostas nos documentos aprovados. Por isso, a qualidade e o interesse destes mesmos documentos depende em grande parte das FA.

No que respeita aos Ramos, o Exército é o que tem o seu processo interno de integração da perspetiva do género mais desenvolvido, embora a Força Aérea tenha sido pioneira na integração da questão do género, no âmbito da igualdade de género.

Outra questão de fundo é que a integração da perspetiva do género nas FA está totalmente afeta aos Recursos Humanos, não existindo ligação às Operações (CCOM e Comandos de Componente), facto que poderia ser minimizado se os militares que desempenham estas funções tivessem alguma experiência operacional, não sendo, no entanto, o que acontece na maior parte dos casos.

Existem duas grandes lacunas na estrutura interna das FA para integração da perspetiva do género. A primeira é a falta de informação, aliada à falta de formação específica sobre as questões do género. Sempre que se fala do género, pensa-se em "coisas de mulheres" (CIEG, 2014, p. 70) e na igualdade de género, quando na verdade a integração da perspetiva do género pode constituir-se numa nova capacidade das FA. A segunda lacuna, fundamental numa organização militar, é a de orientação/direção. Devem existir,

ao nível do EMGFA, orientações de como deve ser integrada a perspetiva do género nas FA, contribuindo, desta forma, para que a sociedade civil olhe para os militares como uma organização deste tempo e não correndo o risco de ver publicadas em documentos oficiais expressões como "um assunto de mulheres e muitos homens se se envolverem irão ser chamados de homossexuais" (CIEG, 2014, p. 70).

As FA só poderão ser eficazes a integrar a perspetiva do género nas operações militares no estrangeiro, se primeiro o conseguirem fazer "em casa".

Face ao apresentado, considera-se respondida a QD1, "As FA têm uma estrutura interna implementada para integrar a perspetiva do género?", tendo sido validada a HIP1, "Não existe uma estrutura militar bem definida para integrar a perspetiva do género nas FA".

b. Dimensão externa da integração da perspetiva do género

A NATO conseguiu formar com sucesso a maior parte das estruturas internas necessárias para resolver o problema da integração da perspetiva do género. No entanto, nas operações, a implementação efetiva ao longo de toda a cadeia de comando ainda não é plenamente realizada. É necessário entender as lições identificadas e desenvolver práticas eficazes. No Afeganistão, as relações estratificadas entre homens e mulheres e o papel subordinado das mulheres foram fatores-chave que contribuíram para uma maior sensibilização para a importância da perspetiva do género nas operações da ISAF, como se viu com a criação das FET e das CST. A integração da perspetiva do género na ISAF caracterizou-se, em grande parte, pelas iniciativas individuais dos especialistas do género, dificultadas pelas várias posições de GENAD vagas, pelo nível de formação sobre o género baixo e, muitas vezes, pela falta de apoio das chefias. É reconhecido que os Comandantes desempenham um papel fundamental na implementação das questões do género, já que são eles os responsáveis. Assim, atendendo ao baixo nível de conhecimento geral dos militares na missão sobre o género, a conclusão é que os especialistas do género foram fundamentais para a concretização da integração da perspetiva do género e que os Comandantes têm de liderar este processo.

Assim, considera-se respondida a QD2, "De que forma deve ser integrada a perspetiva do género nas operações militares?", validando a HIP2, "Existem dois fatores fundamentais para que a perspetiva do género seja devidamente integrada nas operações militares, uma liderança consciente da importância da sua integração e a existência de especialistas do género".

Por outro lado, verificou-se que uma das deficiências mais gritantes na aplicação da força esteja na forma como é ignorado o impacto diferenciado dos conflitos sobre a população, na avaliação da proporcionalidade do uso da força. A formulação comum deste princípio é que um Comandante pode usar a força necessária para cumprir a sua missão, desde que não seja proibido pelo Direito Internacional Humanitário e que a vantagem militar prevista não seja causadora de danos em civis. Nesta equação, um civil é um civil e uma casa é uma casa, parecendo, por isso, ser imparcial. No entanto, danos causados às mulheres, que são

responsáveis por cuidar de famílias, terão um impacto muito maior sobre os civis na área de operações, assim como, a perda de uma habitação pode expor as mulheres e meninas a uma maior insegurança e sofrimento do que se tratasse de homens. Assim, esta análise deve ser feita e deve estar incorporada no "*mindset*" de todos os militares.

Outra questão fundamental está relacionada com a obtenção de informação. Em ambientes não-permissivos ou pouco permissivos, os militares são muitas vezes os únicos a poder interagir com a população local, devido às restrições de segurança. Como tal, estes são os primeiros a estabelecer as primeiras linhas de comunicação com os moradores e a recolher informações que poderão responder às Necessidades de Informação Crítica do Comandante [3](CCIR). Se se pretende obter informação de 100% da comunidade, para assim a compreender na totalidade, os militares têm de se envolver diretamente com a população masculina e feminina. Se a cultura do país onde decorrer a operação for num contexto de segregação do sexo feminino, terão que ser militares femininos a interagir com essa parte da população. Ao fazê-lo, teremos a perceção do que precisamos, ao mesmo tempo que estaremos a respeitar a cultura e a construir um ambiente de confiança e de cooperação, contribuindo para o aumento da proteção da força e para o sucesso da operação.

Assim, a integração do género no trabalho dos militares deve ser construída sobre o entendimento de que as mulheres e os homens têm diferentes perceções de segurança, exigindo medidas adequadas, que incluam a assimilação das perspetivas feminina e masculina em todas as áreas do conflito e/ou pós-conflito.

Responde-se, assim, à QD3: "Porque é que as FA precisam de integrar a perspetiva do género nas operações militares?", validando a HIP3, "A integração da perspetiva do género deve ser construída sobre o entendimento de que existe um impacto diferenciado dos conflitos sobre a população, mulheres e homens, exigindo medidas adequadas".

Conclusões e Recomendações

Na presente investigação propusemo-nos compreender de que forma a integração da perspetiva do género nas operações militares contribui para a eficácia operacional, avaliando as vantagens e os desafios a ultrapassar.

As leituras exploratórias efetuadas evidenciaram, desde muito cedo, que o conceito de género e toda a terminologia com ele relacionada, ainda não são claros para os militares, nomeadamente no que respeita ao "porquê" e ao "como" aplicar a integração daquela perspetiva, nos níveis tático e operacional, continuando a existir muita confusão sobre a diferença entre integração do género e igualdade de género. Por isso, tornou-se fundamental, desde o início, evidenciar que esta investigação se centra na implementação da perspetiva do género como uma questão de eficácia operacional nas operações militares, distinguindo-a das questões no âmbito dos Recursos Humanos, ou seja, dos aspetos relacionados com a

[3] "No decorrer de uma operação, possivelmente ainda antes da fase de projeção, o Comandante formulará as questões para as quais necessita de resposta, de forma a conduzir a operação com sucesso (Exército Português, 2009, p. 3_4).

igualdade de género e dos direitos das mulheres dentro das FA.

Foram identificadas duas dimensões das operações nas quais o género se constituiu como um aspeto transversal: a dimensão interna, refletindo a forma como as FA estão organizadas, e a dimensão externa, isto é, a forma como as FA atuam na área de operações. Assim, os três capítulos deste trabalho consistem na revisão da literatura, no primeiro, e na análise de cada uma das dimensões anteriormente identificadas, a interna e a externa, feita no segundo e terceiro capítulos, respetivamente.

No primeiro capítulo, fez-se uma revisão das políticas internacionais e nacionais sobre o tema "Mulheres, Paz e Segurança" e examinou-se a integração da perspetiva do género nas operações, recorrendo a estudos previamente elaborados. A revisão bibliográfica permitiu-nos concluir que a temática da questão da integração da perspetiva do género nas operações ainda está pouco desenvolvida, uma vez que a sua aplicação prática é muito recente e que existem três condições essenciais para que esta seja efetiva: a compreensão de que se trata de um processo multidimensional, requerendo uma abordagem alargada; o envolvimento dos líderes militares; e o desenvolvimento das funções de especialistas do género. Ao nível das políticas nacionais, verificou-se que o PNA e o plano setorial do MDN são pouco específicos nas atribuições às FA, essencialmente no que se refere às operações militares, indiciando não existir uma estrutura do género bem definida nas FA. Desta forma, com base na revisão da literatura, foram formuladas três hipóteses de investigação, analisadas nos capítulos seguintes, e cujas principais conclusões se apresentam a seguir.

No segundo capítulo apresentou-se a metodologia utilizada na investigação, descrevendo o modelo de análise utilizado, bem como o plano geral da investigação, permitindo-nos avançar para os capítulos seguintes.

No terceiro capítulo, na análise da dimensão interna, caracterizou-se a atual estrutura militar de implementação da integração da perspetiva do género, primeiro na NATO, para podermos ter uma referência, e, depois, em Portugal. Concluímos que existem duas grandes lacunas na estrutura interna das FA para integração da perspetiva do género: a primeira é a falta de informação, aliada à falta de formação específica sobre as questões do género, e, a segunda lacuna é a falta de orientação/direção. Na realidade nacional, a maioria dos líderes militares não possui uma compreensão sólida das questões do género e, não conseguindo entender o valor da aplicação da Resolução 1325 nas operações militares, não as valorizam enquanto problema e, consequentemente, não há vontade política para as apoiar, nem a liderança necessária para as resolver. Assim, todos os PNA, diretivas e estratégias do género pouco mais são do que mera tinta numa página. As decisões políticas não explicam às FA como é que a Resolução 1325 deve ser implementada, uma vez que apenas definem a direção política do processo, através de medidas generalistas. No entanto, quando se trata de definir o "como" alcançar a mudança e integrar uma perspetiva do género nas FA, têm de ser as próprias FA a fazê-lo. Atualmente, não existem diretivas ao nível do EMGFA sobre este assunto, estando habitualmente a questão afeta aos Recursos Humanos, não havendo ligação às Operações (CCOM e Comandos de Componente). Esta ausência de ligação às Operações,

aliada ao facto de os Representantes dos Ramos e do EMGFA não terem nem experiência nem formação adequada, contribui para que a estrutura do género nas FA apresente deficiências estruturais, sendo uma das principais a falta de envolvimento do EMGFA a um nível superior ao dos Ramos.

Ainda no terceiro capítulo, mas na análise da dimensão externa, recorremos ao caso da ISAF, no Afeganistão, bem como, a entrevistas realizadas a militares que participaram em missões, como especialistas do género ou comandantes de unidade, para, depois, identificarmos porque é que a perspetiva do género deve ser integrada nas operações militares. Concluímos que os especialistas do género foram fundamentais para a concretização da integração da perspetiva do género na ISAF e que os Comandantes são os responsáveis por este processo e, como tal, devem liderá-lo, o que nem sempre acontecia. A falta de treino e formação da generalidade dos militares que integraram a missão foi, também, uma das dificuldades apontadas. Embora seja indiscutível a importância do papel dos especialistas do género - já que se verificou que o papel por eles desempenhado na interação com a população local, especialmente a população feminina, ajudou significativamente as operações, contribuindo para o estabelecimento de melhores relações com a população e com as organizações locais - estes especialistas devem ser integrados na estrutura de comando e não considerados como fazendo parte de uma estrutura paralela à missão.

Os objetivos das operações militares contemporâneas estão a mudar, deixando para trás a consecução de objetivos estratégicos militares concretos e passando para o estabelecimento de condições em que os resultados políticos podem ser decididos. Neste contexto, as teorias tradicionais sobre capacidades militares, que sobrevalorizam os fatores militares tangíveis, têm dado lugar a outras, modernas, que valorizam os fatores mais intangíveis, ou não cinéticos, de que o género é parte integrante. A integração do género no trabalho dos militares deve ser construída sobre o entendimento de que os homens e as mulheres têm diferentes perceções de segurança, exigindo medidas adequadas, que incluem assimilar as perspetivas, tanto a masculina como a feminina. Ao reconhecer as necessidades específicas dos homens e das mulheres e fornecendo a resposta adequada, o ambiente operacional será influenciado positivamente.

Assim, e depois de termos confirmado as hipóteses de investigação, respondemos à QC previamente definida, "Qual a vantagem em integrar a perspetiva do género nas operações militares?", concluindo que a integração da perspetiva do género nas operações militares se constitui numa nova capacidade para as FA, uma capacidade não-letal, capaz de aumentar a sua eficácia operacional.

O grande desafio à integração da perspetiva do género é o da mudança organizacional. Com base em experiências anteriores de processos de mudança organizacional, verifica-se que uma das razões mais comuns para o fracasso é a negligência da cultura da organização. Numa organização militar, é imperativo compreender a cultura militar e o seu potencial impacto sobre um processo de mudança e, ao mesmo tempo, aceitar que pode haver resistência. Um dos motivos para a ocorrência desta resistência prende-se com o facto das razões do

processo de mudança não serem totalmente compreendidas pelos membros da instituição. Assim, fundamental para que esta iniciativa tenha sucesso é a questão da responsabilidade da liderança estratégica nas FA, dando-lhes o conhecimento e a compreensão necessários, para garantir que os mecanismos adequados são desenvolvidos e para que esta nova maneira de pensar, tanto para homens como para mulheres, seja transformadora e possa moldar um novo modelo de segurança. A Resolução 1325 invoca um novo paradigma qualitativo no pensamento estratégico. Embora seja importante aumentar a participação das mulheres nas FA, é a consciência de haver uma perspetiva diferente, dos homens e das mulheres, que vai gerar a mudança e permitir a construção desta nova capacidade.

Mas mudar a mentalidade de toda a organização vai levar tempo. Criar e promover a mudança não é, apenas, a construção de competências sobre o género e a perspetiva das mulheres, requer, também, capacidades em sociologia e gestão da mudança. Deve entender-se que a integração da perspetiva do género será feita, principalmente, segundo os próprios termos da organização e, por isso, a propriedade destas questões na organização constitui uma obrigação.

No entanto, apesar da extrema importância da liderança estratégica, este processo deve, também, ser feito de "baixo para cima" na estrutura militar, já que os atuais líderes não estarão nela eternamente e, por isso, a visão dos mais jovens, os líderes do futuro, deve ser integrada agora.

Assim, o caminho a seguir é o de assegurar que as questões do género são incorporadas nos objetivos de formação e treino. A formação sobre a integração da perspetiva do género deve ser iniciada precocemente na carreira do militar e reforçada regularmente, ao longo da sua carreira. O objetivo final será melhorar o entendimento da perspetiva do género, em todos os níveis da organização militar, e desenvolver uma mentalidade que compreenda as questões da diversidade e da integração do género.

Conscientes de que o sucesso da mudança é mais provável se esta for construída sobre estruturas e processos já existentes e bem aceites, em vez de se desenvolver algo de independente ou paralelo, propomos, de seguida, como contributo para o futuro, um modelo de estrutura do género das FA, no sentido de colmatar as lacunas identificadas nesta investigação.

O EMGFA deveria passar a ser a entidade coordenadora e centralizadora de todas as questões do género nas FA. Para tal, seria criada a função de GENAD, no EMGFA, capaz de assessorar o CEMGFA, contribuindo para que sejam emitidas diretivas aos Ramos e, ao mesmo tempo, servindo de interlocutor entre os Ramos e o MDN. Este GENAD deveria pertencer ao CCOM, para que esta questão seja tratada como fator de eficácia operacional e não como mera questão de igualdade de oportunidades. Sendo o GENAD um conselheiro direto do CEMGFA e responsável não só por participar no planeamento operacional, mas também por constituir-se no grande impulsionador para que este processo se desenvolva, esta função deveria ser desempenhada a tempo inteiro. Quanto aos Comandos de Componente, deveriam, da mesma forma, ter GENAD ligados às Operações, desta feita em acumulação de funções, pelo menos, na fase inicial do processo.

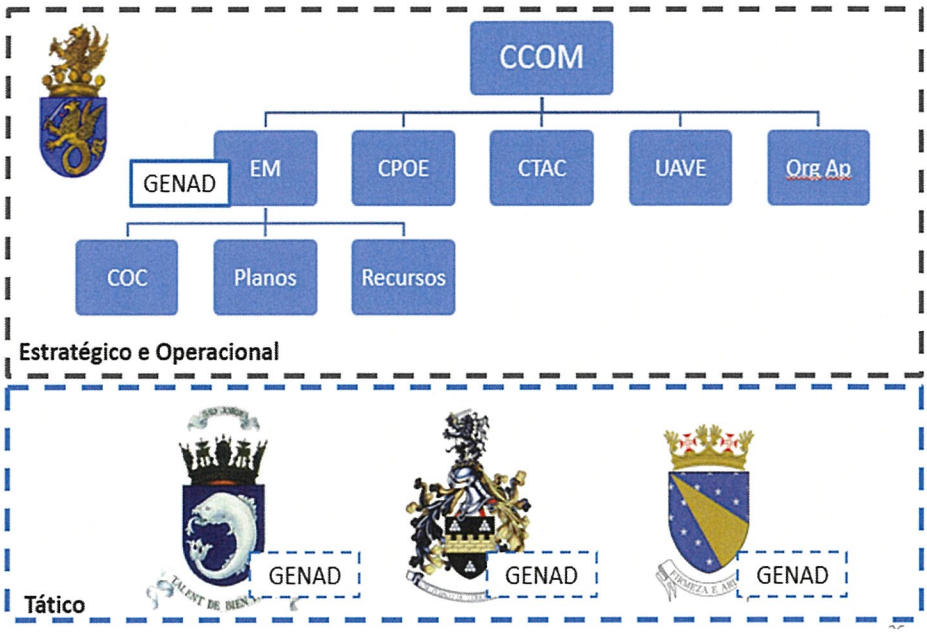

Figura 4 – Proposta da estrutura do género nas Forças Armadas Portuguesas

Fonte: (Autora, 2015).

Para que esta estrutura funcione, será fundamental garantir que estes especialistas do género tenham formação adequada, sugerindo-se a frequência do curso de GENAD (*Gender Advisor Course*), no NCGM, na Suécia, aprovado pela NATO e destinado a oficiais com o posto de Major a Coronel, que pertençam às estruturas de defesa ou de segurança que tratam dos assuntos do género.

Assim, os Representantes na Equipa Interdepartamental do PNA para a implementação da Resolução 1325 passariam a ser os GENAD ligados às Operações, enquanto para o Plano Nacional de Igualdade poderiam manter-se os Representantes já nomeados.

A formação sobre os assuntos do género deveria ser obrigatória em todas as Academias e o IUM deveria passar a integrar, nas disciplinas de Planeamento de Operações da NATO, a perspetiva do género, conforme prescrito na COPD. Desta forma, estaríamos a ir de encontro ao preconizado pela Aliança, permitindo-nos estar em pé de igualdade com os restantes Estados-membros, nomeadamente, durante a realização de exercícios conjuntos e combinados.

Para haver sucesso na implementação da Resolução 1325, ficou provado que os líderes da organização militar têm que entender o significado e a importância da integração da perspetiva de género nas operações militares, já que ela aumenta a eficácia operacional. Mas este aumento da eficácia operacional deveria ser medido, para que possa ser avaliado

o resultado desta integração. Como poderá ser feito isso? Através de medidas de eficácia? Estas questões ultrapassam o âmbito deste trabalho, devendo ser respondidas noutras investigações, dando, assim, continuidade a este estudo.

Terminamos com as palavras do Major-General Adrian Foster, Deputy Military Adviser no DPKO, aquando da realização de um fórum conjunto NATO/ONU, no ano passado, em Nova Iorque, a propósito da integração da perspetiva do género nas operações, "Gender is no longer an optional-add on, it is an operational necessity " (ACT, 2014).

Bibliografia

ACT, 2014. *NATO ACT.* [Em linha] Disponível em: http://www.act.nato.int/un-nato-explore-ways-to-enhance-gender-awareness-cooperation, [Consult. 17 Mar. 2015].

Anderson, A. A., 2004. *Theory of Change as a Tool for Strategic Planning.* Nova Iorque: The Aspen Institute Roundtable on Community Change.

Batista, E. N. d. C., 2015. *A integração da perspetiva do género no Exército* [Entrevista] (25 março 2015).

Carvalho, J. C. d. S., 2015. *A integração da perspetiva do género no EMGFA* [Entrevista] (31 março 2015).

CIEG, 2014. *Estudo de Avaliação do PNA para implementação da RCSNU 1325 (2009-2013).* Lisboa: ISCSP.

CIG, 2015. *CIG.* [Em linha] Disponível em: http://www.cig.gov.pt/a-cig/missao/ [Consult. 17 Fev. 2015].

Conselho de Ministros, 2014. *LOEMGFA (DL 184/2014 de 29 de dezembro).* Lisboa: Diário da República.

CWINF, 2007. *CWINF Guidance for NATO Gender Mainstreaming.* s.l.:CWINF.

Exército Português, 2009. *PDE 2-00 Informações, Contra-Informação e Segurança.* Lisboa: Exército Português.

Exército Português, 2012. *PDE 3-00 Operações.* Lisboa: Exército Português.

Goldstein, J. S., 2001. *War and Gender - How gender shapes the war system and vice versa.* Cambridge : Cambridge University Press.

Groothedde, S., 2013. *Gender Makes Sense: A Way to Improve Your Mission.* 2ª ed. Haia: Civil-Military Cooperation Centre of Excellence (CCOE) .

Herlitz, L. P., 2015. *A integração da perspetiva do género no Contingente Sueco no Kosovo* [Entrevista] (31 março 2015).

iKNOW Politics, 2015. *International Knowledge Network of Women in Politics.* [Em linha] Disponível em: http://iknowpolitics.org/en/knowledge-library/website-database/list-national-action-plans-implementation-unscr-1325, [Consult. 23 Mar. 2015].

ISAF, 2009a. *ISAF Provincial Reconstruction Team (PRT) Handbook - Edition 4.* s.l.:s.n.

ISAF, 2009b. *Parlamento Europeu*. [Em linha] Disponível em: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/sede/dv/sede250110natoisaffigures_/SEDE250110NATOISAFFigures_EN.pdf, [Consult. 10 Abr. 2015].

Isaksson, C., 2012. *Gender Advisor*. [Em linha] Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=QseZ9AqiAx0 [Consult. 19 Mar. 2015].

Isaksson, C., 2013. *Gender Perspectives NATO Operations and Missions*. Bruxelas: s.n.

Isaksson, C., 2014. Fighting for Gender Equality: Why Security Sector Actors Must Combat Sexual and Gender-Based Violence. *The Fletcher Forum of World Affairs,* 38 (2), pp. 49-72.

Jones, G. M. O., 2013. *Female Engagement Teams: Making the Case for Institutionalization Based on U.S. Security Objectives in Africa*. Ft. Leavenworth: U.S. Army Command and General Staff College.

Lackenbauer, H. & Langlais, R. e., 2013. *Review of the Practical Implications of UNSCR 1325 for the Conduct of NATO-led Operations and Missions*. Estocolmo: Swedish Defence Research Agency.

Lopes, S. et al., 2012. *BAD*. [Em linha] Disponível em: http://www.bad.pt/publicacoes/index.php/congressosbad/article/view/429 [Consult. 29 Mar. 2015].

Lourenço, A. d. J., 2015. *A integração da perspetiva do género na Marinha* [Entrevista] (30 março 2015).

Marconi, M. d. A. & Lakatos, E. M., 2003. *Fundamentos de Metodologia Científica*. 5ª ed. São Paulo: Editora Atlas.

Nações Unidas, 2002. *Women, Peace and Security*. s.l.:Nações Unidas.

Nações Unidas, 2014. *Women, Peace and Identifying Security: Piloting Military Gender Guidelines in UNIFIL*. Naqoura: Nações Unidas.

NATO, 2009a. *Bi-Strategic Directive 40-1*. [Em linha] Disponível em: http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2009_09/20090924_Bi-SC_DIRECTIVE_40-1.pdf, [Consult. 12 Nov. 2014].

NATO, 2009b. *MC 0249/2 - The Nato Committee On Gender Perspective (NCGP)*. Bruxelas: NATO.

NATO, 2010a. *Lisbon Summit Declaration*. [Em linha] Disponível em: http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_68828.htm#unscr1325, [Consult. 13 Nov. 2014].

NATO, 2010b. *NATO*. [Em linha] Disponível em: http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_68578.htm, [Consult. 21 Mar. 2015].

NATO, 2010c. *Recommendations on Implementation of UNSCR 1325*. [Em linha] Disponível em: http://www.nato.int/issues/women_nato/pdf/2010/BrochureGender.pdf, [Consult. 21 Mar. 2015].

NATO, 2012. *Bi-Strategic Directive 40-1*. Bruxelas: NATO.

NATO, 2013. *Allied Command Operations Comprehensive Operations Planning Directive Interim V2.0*. Mons: NATO.

NATO, 2014a. *North Atlantic Treaty Organization*. [Em linha] Disponível em: http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49276.htm, [Consult. 10 Mar. 2015].

NATO, 2014b. *MC 0249/3 - The Nato Committee On Gender Perspective (NCGP)*. Bruxelas: NATO.

NATO, 2014c. *Declaração da Cimeira de Gales*. [Em linha] Disponível em: http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm, [Consult. 30 Mar. 2015].

NATO, 2014d. *NATO*. [Em linha] Disponível em: http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50327.htm, [Consult. 21 Abr. 2015].

NCGP, 2010. *Template For Pre-Deployment Gender Training*. s.l.:NATO.

NCGP, 2011. *How Can Gender Make a Difference to Security in Operations - Indicators*. [Em linha] Disponível em: http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_topics/20120308_1869-11_Gender_Brochure.pdf, [Consult. 15 Nov. 2014].

Oliveira, M. J., 2015. *A integração da perspetiva do género na Força Aérea* [Entrevista] (20 abril 2015).

Olsson, L. et al., 2009. *Operational effectiveness and UN Resolution 1325 - Practices and Lessons from Afghanistan,* Stockholm: Swedish Defense Research Agency.

ONU, 2000. *Resolução 1325 sobre Mulheres, Paz e Segurança*. [Em linha] Disponível em: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1325(2000), [Consult. 16 Nov. 2014].

Oppermann, B., 2013. *Getting Serious About NATO's Mandate on Women, Peace and Security*. [Em linha] Disponível em: https://thegenderadvisor.wordpress.com/2013/02/04/getting-serious-about-natos-mandate-on-women-peace-and-security/, [Consult. 20 Mar. 2015].

Palomo, J. & Figueroa-Domecq, C., 2013. *Women, Peace And Security: A Bibliometric Analysis of the State of the Art in the Armed Forces*. Madrid: Universidad Rey Juan Carlos.

Prescott, J. M., 2013. NATO Gender Mainstreaming, LOAC, and Kinetic Operations. *Nato Legal Gazette,* Issue 31, pp. 24-31.

Presidência Conselho de Ministros, 2009. *I Plano Nacional de Ação para a Implementação da RCSNU 1325 (RCM 71/2009)*. Lisboa: Diário da República.

Presidência do Conselho de Ministros, 2013. *V Plano Nacional para a Igualdade, Género, Cidadania e Não-discriminação (RCM 103/2013)*. Lisboa: Diário da República.

Presidência do Conselho de Ministros, 2014. *II Plano Nacional de Ação para a Implementação da RCSNU 1325 (RCM 50/2014)*. Lisboa: Diário da República.

Raya, M. A. C., 2010. La Aplicación de la Resolución 1325 en las Organizaciones de Seguridad y Defensa Europeas. *Security and Defense Studies Review,* 11(Fall-Winter), pp. 65-80.

Ricks, T. E., 2011. *Foreign Policy - CST: Afghanistan*. [Em linha] Disponível em: http://foreignpolicy.com/2011/02/08/cst-afghanistan/?wp_login_redirect=0, [Consult. 11 Abr. 2015].

Santos, L. A. B. d. et al., 2014. *Orientações Metodológicas para a Elaboração de Trabalhos de Investigação*. Lisboa: IESM.

SWEDINT, 2015. *Swedish Armed Forces*. [Em linha] Disponível em: http://www.forsvarsmakten.se/siteassets/english/swedint/engelska/swedint/course-catalogue-2015.pdf, [Consult. 22 Mar. 2015].

UN Women, 2015. *UN Women*. [Em linha] Disponível em: http://www.unwomen.org/en/csw, [Consult. 10 Mar 2015].

Vedder, M., 2010. *Building Confidence With The Population: Proposal for Military Females to Engage Afghan Females*. [Em linha] Disponível em: https://info.publicintelligence.net/ISAF-FemaleEngagement.pdf, [Consult. 12 Mar. 2015].

Vossler, E. A., 2013. *Advancing Gender Considerations in Military Operations*. Fort Leavenworth, Kansas: U.S. Army Command and General Staff College.

Webel, C. & Galtung, J., 2007. *Handbook of Peace and Conflict Studies*. Nova Iorque: Routledge.