

RESILIÊNCIA COLABORATIVA: UMA NOVA CAPACIDADE DAS FORÇAS ARMADAS PORTUGUESAS¹

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

Luís Manuel Nunes Seródio

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

Teresa Maria Vicente Rodrigues

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

Resumo

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

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

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

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

Abstract

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

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

1. Introdução

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

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

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

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

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

comprometeu em cumprir.

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

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

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

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

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

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

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

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

resultantes da sua integração ao nível nacional.

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

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

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

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

Tabela 1 – Objetivos e QC

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

2. Enquadramento teórico e concetual

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

2.1. Estado da arte

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.1.1. Resiliência coletiva (NATO)

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

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

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

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

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

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

³ Diretor Nacional da ANEPC.

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

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

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

2.2. Modelo de análise

Quadro 1 – Modelo de análise

Objetivo Geral	Propor a transposição do conceito NATO de Resiliência Colaborativa para as FFAA Portuguesas, consubstanciado na edificação de uma nova capacidade militar.					
Objetivos Específicos	Questão Central	Como transpor o conceito NATO de Resiliência Colaborativa para as FFAA Portuguesas, consubstanciado na edificação de uma nova capacidade militar?				
	Questões Derivadas	Conceitos	Dimensões	Variáveis	Indicadores	Técnicas Recolha de Dados
OE1 Analisar o conceito de Resiliência Colaborativa enquanto capacidade militar	QD1 Em que consiste o conceito de Resiliência Colaborativa enquanto capacidade militar?	Resiliência coletiva (NATO)	NATO	Colaborativa	Visão	Análise documental, inquérito e entrevistas semiestruturadas
					Ideias-chave	
					Objetivos	
					Linhas de Esforço	
					Ações a realizar	
					Político-legal	
					Doutrina	
					Organização	
					Treino	
					Material	
					Liderança	
					Pessoal	
Infraestruturas						
Interoperabilidade						
OE2 Analisar o contributo das FFAA Portuguesas para o desenvolvimento da resiliência nacional, no âmbito do compromisso com a NATO	QD2 Qual é o contributo das FFAA Portuguesas, para o desenvolvimento da resiliência nacional, no âmbito do compromisso com a NATO?	Resiliência coletiva (NATO)	Nacional	Civil Preparedness	Continuidade da capacidade governativa	Análise documental, inquérito e entrevistas semiestruturadas
					Fornecimento de energia resiliente	
					Movimento não-controlado de pessoas	
					Recursos alimentares resilientes	
					Baixas humanas em massa	
					Comunicações resilientes	
Transportes resilientes						
OE3 Analisar o estado de implementação do conceito de resiliência NATO nas FFAA Portuguesas	QD3 Qual é o estado de implementação do conceito de resiliência NATO nas FFAA Portuguesas?	Resiliência coletiva (NATO)	Nacional	Militar	Doutrina	Análise documental, inquérito e entrevistas semiestruturadas
					Organização	
					Treino	
					Material	
					Liderança	
					Pessoal	
Infraestruturas						
Interoperabilidade						

3. Metodologia e método

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

3.1. Metodologia

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

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

3.1.1. Participantes e procedimento

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

Tabela 2 – Análise descritiva da amostra

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

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

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

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

3.1.2. Instrumentos de recolha de dados

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

Um guião de entrevista semiestruturada, constituído por 20 questões.

3.1.3. Técnicas de tratamento de dados

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

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

4. Apresentação dos dados e discussão dos resultados

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

4.1. Resiliência Colaborativa enquanto capacidade militar

4.1.1. Definição do construto Resiliência Colaborativa

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

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

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

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

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

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

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



Figura 1 – Ideias-chave e objetivos da ReCo

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

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

Quadro 2 – LE da ReCo

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

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

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

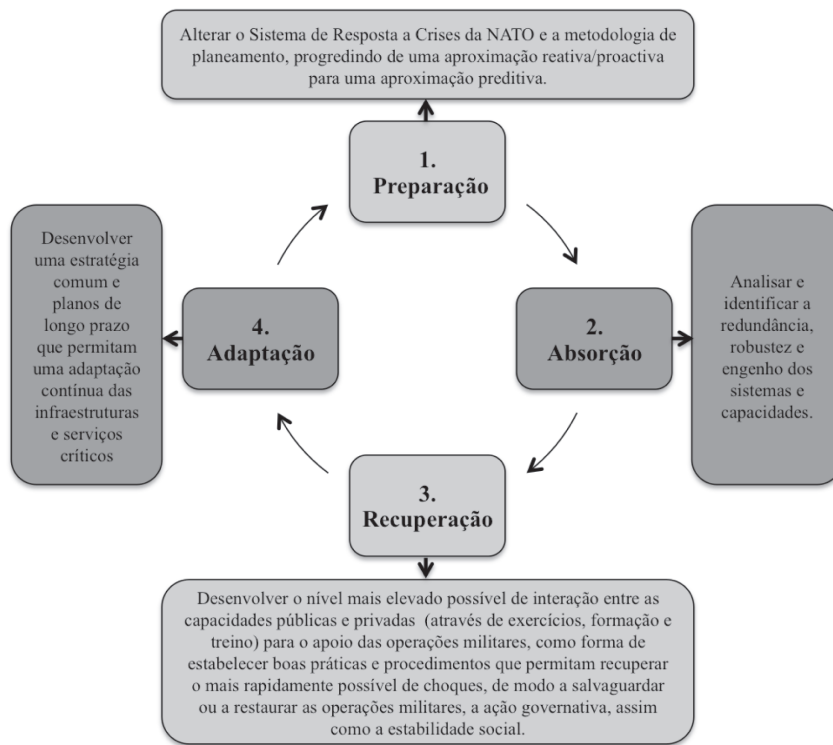


Figura 2 – Ações a realizar pela NATO

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

4.1.2. Materialização da Resiliência Colaborativa

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

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

Quadro 3 – ReCo nos componentes DOTMLPII

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

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

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

Quadro 4 – Medidas político-legais

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

Fonte: Adaptado a partir de ACT (2019).

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

⁷ NATO (2019d, p.1-9).

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

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

4.1.3. Síntese conclusiva e resposta à QD1

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

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

4.2. Contributo das FFAA para o desenvolvimento da resiliência nacional

4.2.1. Civil Preparedness

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

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

⁹ Neste estudo não foi contemplado o papel da CIMIC.

Quadro 5 – Os sete RB da resiliência nacional

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

Fonte: Adaptado a partir de NATO (2017).

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

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

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

4.2.2. Participação das FFAA em apoio à resiliência nacional

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

Neste contexto, as FFAA têm um mecanismo vocacionado para colaborar em missões de proteção civil e em tarefas relacionadas com a satisfação das necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações, o Apoio Militar de Emergência (AME) (Diretiva Operacional [DIROP], 2018). Este possui um conjunto de capacidades inerentes

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

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

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

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

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

Quadro 6 – Correspondência entre AME e resposta aos sete RB

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

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

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

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

4.2.3. Análise das respostas ao questionário

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

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

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

Quadro 7 – Análise das respostas ao questionário

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.2.5. Síntese conclusiva e resposta à QD2

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

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

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

4.3.1. Componentes DOTMLPPII

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

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

Quadro 8 – Estado de implementação da resiliência NATO nas FFAA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.3.3. Síntese conclusiva e resposta à QD3

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

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

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

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

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

Quadro 10 – Análise SWOT

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

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

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

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

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

4.4.2. Linhas de ação

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

Quadro 11 – Desafios e respetivas LA

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

4.4.3. Processo de transposição da ReCo para as FFAA

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

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

Quadro 12 – Detalhe das LE para transposição da ReCo

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

Quadro 13 - ReCo enquanto capacidade militar das FFAA

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

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

¹⁶ NATO (2019d, p.1-9).

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

4.4.4. Síntese conclusiva e resposta à QC

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

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

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

5. Conclusões

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Referências Bibliográficas

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

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

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