

**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS
CURSO ESTADO MAIOR CONJUNTO**

2020/2021



TRABALHO DE INVESTIGAÇÃO INDIVIDUAL

**O PLANEAMENTO DAS FORÇAS NACIONAIS DESTACADAS
ALINHAMENTO ESTRATÉGICO, PRIORIZAÇÃO E FINANCIAMENTO**

**O TEXTO CORRESPONDE A TRABALHO FEITO DURANTE A
FREQUÊNCIA DO CURSO NO IUM SENDO DA RESPONSABILIDADE DO
SEU AUTOR, NÃO CONSTITUINDO ASSIM DOCTRINA OFICIAL DAS
FORÇAS ARMADAS PORTUGUESAS OU DA GUARDA NACIONAL
REPUBLICANA.**

**Ricardo Vieira Azevedo Estrela
MAJOR, INFANTARIA**



**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS**

**O PLANEAMENTO DAS FORÇAS NACIONAIS
DESTACADAS – ALINHAMENTO ESTRATÉGICO,
PRIORIZAÇÃO E FINANCIAMENTO.**

MAJOR DE INFANTARIA Ricardo Vieira Azevedo Estrela

Trabalho de Investigação Individual
do CEM-C 2020/2021

Pedrouços 2021



**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS**

**O PLANEAMENTO DAS FORÇAS NACIONAIS
DESTACADAS – ALINHAMENTO ESTRATÉGICO,
PRIORIZAÇÃO E FINANCIAMENTO.**

MAJOR DE INFANTARIA Ricardo Vieira Azevedo Estrela

Trabalho de Investigação Individual
do CEM-C 2020/2021

Orientador: TCor AdMil
Carriço Pinheiro

Pedrouços 2021



Declaração de compromisso Antiplágio

Eu, **Ricardo Vieira Azevedo Estrela**, declaro por minha honra que o documento intitulado **O planeamento das Forças Nacionais Destacadas – Alinhamento estratégico, priorização e financiamento** corresponde ao resultado da investigação por mim desenvolvida, enquanto auditor do **Curso Estado Maior Conjunto 2020/2021** no Instituto Universitário Militar, e que é um trabalho original, em que todos os contributos estão corretamente identificados em citações e nas respetivas referências bibliográficas.

Tenho consciência que a utilização de elementos alheios não identificados constitui grave falta ética, moral, legal e disciplinar.

Pedrouços, **12 de maio de 2021**

Ricardo Vieira Azevedo Estrela



Agradecimentos

As minhas primeiras palavras são dirigidas ao meu orientador, Tenente-Coronel de Administração Militar Carriço Pinheiro, pela confiança demonstrada, pela sua inesgotável disponibilidade e motivação transmitidas ao longo desta investigação, contribuindo significativamente para o seu desenvolvimento.

Uma palavra de agradecimento a todos os entrevistados que tiveram a amabilidade e disponibilidade de partilharem as suas opiniões sobre este assunto, tendo os seus contributos permitido uma melhor compreensão da temática em estudo, enriquecendo desta forma o produto final deste trabalho de investigação: Major-General Maia Pereira, Capitão-de-mar-e-guerra Pessoa Arroiteia, Coronel Lopes Garcia, Coronel Almeida Rocha, Tenente-Coronel Fernando Almeida, Tenente-Coronel Costa Pereira, Capitão-tenente Pereira da Silva.

Aos auditores que constituíram o Curso de Estado-Maior Conjunto 2020/21, manifesto a minha estima e consideração, pelos momentos de amizade e partilha de experiências ao longo desta longa jornada. Uma palavra muito especial a três militares do curso, Major Coelho Borges, Major Pinheiro de Jesus e ao Major Frágoso Xavier, pelo inesgotável apoio e motivação demonstrada durante este período.

Não posso deixar também de expressar um agradecimento ao Diretor do Curso de Estado-Maior Conjunto 2020/21, Capitão-de-mar-e-guerra Luís Daniel Carona Jimenez, pela permanente dedicação e preocupação com o curso e com todos os auditores, orientado os mesmos na prossecução dos seus objetivos.

Ao Tenente-Coronel de Cavalaria, Costa Pereira da Divisão de Cooperação, Operações, Informações e Segurança, no Estado-Maior do Exército, pela sua disponibilidade e contributos desde o início desta investigação. O meu muito obrigado.

Por último, mas acima de tudo à minha família. Aos meus pais, pelo apoio e educação que me proporcionaram. Aos meus sogros e “avós”, pelo carinho, compreensão e incondicional apoio que evidenciaram ao longo deste período. Por fim à minha namorada Silvyia pela compreensão e sacrifício que teve na minha ausência, pelo amparo, carinho, motivação e inesgotável apoio ao longo deste curso, cujo término se materializa com a conclusão deste trabalho de investigação.



Índice

1. Introdução	1
2. Enquadramento teórico e conceptual.....	5
2.1 Revisão da literatura	5
2.2 Modelo de análise	8
2.3 Metodologia de análise	9
2.3.1 Participantes e procedimento	10
2.3.2 Instrumento de recolha de dados.....	11
2.3.3 Técnica de tratamento de dados	12
3. O planeamento das Forças Nacionais Destacadas	13
3.1 O alinhamento político estratégico	13
3.2 O processo de planeamento das Forças Nacionais Destacadas	14
3.2.1 Passo 0 – Orientação política	15
3.2.2 Passo I – Avaliação do “ano 1”	15
3.2.3 Passo II – Revisão do processo	16
3.2.4 Passo III – Orientação estratégica militar	16
3.2.5 Passo IV – Definição das modalidades/opções de resposta militar	16
3.2.6 Passo V – Proposta das FND (N+1).....	16
3.2.7 Passo VI – Memorando de FND (N+1)	17
3.2.8 Passo VII – Aprovação de FND (N+1).....	17
3.2.9 Passo VIII – Parecer sobre proposta de FND.....	17
3.2.10 Passo IX – Implementação e gestão das FND	17
3.3 As entidades intervenientes no processo de planeamento	18
3.4 Análise dos dados	20
3.5 Síntese conclusiva.....	24
4. Critérios de priorização para os cenários emprego de forças	26
4.1 Cenários de emprego das Forças Nacionais Destacadas	26
4.1.1 As Organizações Internacionais face aos vários cenários de emprego ...	26
4.1.2 Compromissos assumidos por Portugal	29
4.2 Os valores financeiros destinado às Forças Nacionais Destacadas	31
4.3 Análise dos dados	32
4.4 Síntese conclusiva.....	34
5. Contributos para os critérios de priorização face aos vários cenários	36



5.1 Orientação política.....	36
5.2 Orientação estratégica.....	36
5.3 Outros fatores.....	37
6. Conclusões	39
Referências bibliográficas	42

Índice de Anexos

Anexo A — Mapa entidades intervenientes no processo de planeamento das FND	Anx A - 1
Anexo B — Missões internacionais	Anx B - 1

Índice de Apêndices

Apêndice A — Lista de entidades entrevistadas.....	Apd A - 1
Apêndice B — Guião da entrevista realizada	Apd B - 1
Apêndice C — Resumo contendo as ideias chave das entrevistas realizadas	Apd C - 1

Índice de Figuras

Figura 1 - Articulação do PEM	7
Figura 2 - Desenho de investigação.....	10

Índice de Gráficos

Gráfico 1 - Orçamento dos últimos anos destinado às FND	32
---	----

Índice de Quadros

Quadro 1 - Objetivo Geral e Objetivos Específicos da investigação	3
Quadro 2 - Questão Central e Questões Derivadas da investigação.....	3
Quadro 3 - Modelo de análise.....	8
Quadro 4 - Participação de Portugal em missões/operações no seio da ONU	30
Quadro 5 - Participação de Portugal em missões/operações no seio da UE.....	30
Quadro 6 - Participação de Portugal em missões/operações no seio da OTAN.....	30
Quadro 7 - Participação de Portugal em missões bilaterais e multilaterais.....	31
Quadro 8 - Critérios de priorização para serem empregues no planeamento das FND.....	38
Quadro 9 - Lista de entidades entrevistadas	Apd A-1



Índice de Tabelas

Tabela 1 - Análise à questão A.1.1	21
Tabela 2 - Análise à questão A.1.2	21
Tabela 3 - Análise à questão A.2.1	22
Tabela 4 - Análise à questão A.2.2	22
Tabela 5 - Análise à questão A.2.3	22
Tabela 6 - Análise à questão A.3.1	23
Tabela 7 - Análise à questão A.3.2	23
Tabela 8 - Análise à questão A.4.1	24
Tabela 9 - Análise à questão A.4.2	24
Tabela 10 - Análise à questão B.1.1	33
Tabela 11 - Análise à questão B.2.1	33
Tabela 12 - Análise à questão B.3.1	34
Tabela 13 - Análise à questão B.3.2	34



Resumo

Portugal participa com Forças Nacionais Destacadas em operações internacionais. Esta atuação materializa os interesses nacionais e os compromissos assumidos por Portugal junto das organizações que integra, especificamente a organização do Tratado do Atlântico Norte, a Organização das Nações Unidas e a União Europeia, bem como com países aliados e amigos através de acordos no quadro bilateral ou multilateral.

O objeto de estudo é propor possíveis critérios de priorização de nível estratégico/operacional nas Forças Armadas, para o planeamento de emprego das Forças Nacionais Destacadas em missões e operações no exterior do país.

No decurso desta investigação, foi utilizado um processo de raciocínio dedutivo assente numa estratégia qualitativa, adotando o estudo de caso como desenho de pesquisa.

Como resultado principal obtido nesta investigação, salienta-se a identificação dos possíveis critérios de priorização, que podem ser utilizados durante o processo de planeamento das Forças Nacionais Destacadas, indo ao encontro das orientações políticas e estratégicas referentes à participação de Portugal em missões no exterior, em consonância com os interesses nacionais.

O planeamento das Forças Nacionais Destacadas é um processo viável e sistematizado de uma forma rigorosa, permitindo definir quais as forças que podem ser projetadas, afirmando o nome de Portugal na sua política externa.

Palavras-chave:

Compromissos internacionais, Orientação política e estratégica, Forças Nacionais Destacadas, planeamento, priorização



Abstract

Portugal participates with National Deployable Forces in international operations. This materializes the national interests and the commitments undertaken by Portugal before the organizations of which it is a part of, namely, the North Atlantic Treaty Organization, the United Nations Organizations and the European Union, as well before allied countries and friend within agreements on a bilateral or multilateral level.

The object of this study is the proposal of possible criteria prioritization of the strategic/operational level in the Armed Forces, towards the job planning of the Assigned National Forces in missions and operations outside of the country.

During this investigation, a deductive thinking process based on qualitative strategy was used, adopting the case study as a research design.

As a main obtained objective in this investigation, it is of highlight the identification of the possible prioritization criteria, which may be used during the planning process of the Assigned Armed Forces, meeting the political orientation and strategy referring to the participation of Portugal in missions abroad, within national interests.

The National Deployable Forces planning is a viable process which is systematized in a rigorous manner, allowing to define which forces can be projected, affirming the name of Portugal in its foreign policy.

Keywords:

International commitments, political and strategic orientation, National Deployable Forces, planning, prioritization



Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos

A

ADJPC	Adjunto para o Planeamento e Coordenação
AM	<i>Assurance Measures</i>
APA	<i>American Psychological Association</i>

C

CCEM	Conselho de Chefes de Estado-Maior
CCOM	Comando Conjunto para as Operações Militares
CDD	Cooperação no Domínio da Defesa
CEDN	Conceito Estratégico de Defesa Nacional
CEMGFA	Chefe de Estado-Maior General das Forças Armadas
CISMIL	Centro de Informações e Segurança Militar
COVID19	<i>Corona Virus Disease – 19</i>
CRP	Constituição da República Portuguesa
CSDN	Conselho Superior de Defesa Nacional

D

DGPDN	Direção-Geral de Política de Defesa Nacional
DGPE	Direção Geral de Política Externa
DGRDN	Direção-Geral de Recursos da Defesa Nacional
DIPLAEM	Divisão de Planeamento Estratégico Militar
DIRCSI	Direção de Comunicações e Sistemas de Informação
DR	Diário da República

E

EEINC	Espaço Estratégico de Interesse Nacional Conjuntural
eFP	<i>enhanced Forward Presence</i>
EMGFA	Estado-Maior General das Forças Armadas
eNRF	<i>enhanced Nato Responde Force</i>
EUTM	<i>European Union Training Mission</i>



F

FA	Força Aérea
FC G5 Sahel	Força Conjunta G5 Sahel
FFAA	Forças Armadas
FND	Forças Nacionais Destacadas
FRI	Forças de Reação Imediata

I

IUM	Instituto Universitário Militar
-----	---------------------------------

L

LDN	Lei de Defesa Nacional
-----	------------------------

M

MAI	Ministério da Administração Interna
MD	Ministro da Defesa
MDN	Ministério da Defesa Nacional
MINUSCA	<i>United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in the Central African Republic</i>
MNE	Ministério Negócios Estrangeiros

N

NBQR	Nuclear, Biológico, Químico e Radiológico
NRF	<i>Nato Response Force</i>
NRI	<i>Nato Readiness Initiative</i>
NSDS	<i>NATO Strategic Direction South</i>

O

OE	Objetivo Especifico
OI	Organizações Internacionais
OG	Objetivo Geral
ONU	Organização das Nações Unidas
ORM	Opções de Resposta Militar



OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
P	
PCSD	Política Comum de Segurança e Defesa
PDN	Política de Defesa Nacional
PEM	Planeamento Estratégico Militar
PPUE	Presidência Portuguesa da União Europeia
Q	
QC	Questão Central
QD	Questão Derivada
R	
RCA	República Centro Africana
RGPD	Regulamento Geral de Proteção de Dados
RS	<i>Resolute Support</i>
S	
S&R	<i>Stabilization and Reconstruction</i>
SF	Sistema de Forças
SG-MDN	Secretaria-Geral do Ministério da Defesa Nacional
SNMG1	<i>Standing NATO Maritime Group One</i>
SNMCMG1	<i>Standing NATO Mine Countermeasures Group One</i>
T	
tFP	<i>tailored Forward Presence</i>
TF Takuba	<i>Task Force Takuba</i>
TN	Território Nacional
TO	Teatro de Operações
U	
UE	União Europeia



V

VJTF

Readiness Joint Task Force



1. Introdução

Uma parte fundamental da ação da defesa nacional [...] prende-se com a presença das forças armadas portuguesas em missões de paz e de estabilização [...] é um importante contributo para a paz e a estabilidade em regiões de interesse estratégico nacional, é uma fonte de prestígio para o nosso país, [...] necessidade de encontrar os equilíbrios que são a essência de qualquer boa estratégia, entre os meios disponíveis, os interesses nacionais prioritários e as solicitações dos nossos aliados e parceiros [...]

(João Cravinho, 2021)

Atualmente, podemos considerar o ambiente internacional de grande imprevisibilidade, com a existência de ameaças e riscos do tipo não convencional, sendo por vezes difuso e transnacional, além da elevada volatilidade nas grandes tendências globais que poderá ter repercussões no contexto estratégico de Portugal (Despacho n.º 2536, 2020, p. 36). Segundo Borges (2016), nos últimos anos, temos verificado uma crescente globalização das ameaças, o que aliado à sua elevada periculosidade e a uma probabilidade de ocorrência das mesmas, irá continuar a exigir um esforço concertado entre todos os atores do sistema político e das várias organizações internacionais.

Neste contexto, a participação das Forças Armadas (FFAA) no cumprimento de missões e operações no exterior do Território Nacional (TN), visa prosseguir com o interesse nacional, numa ótica de garantia da defesa e da independência nacional, da liberdade e da segurança dos cidadãos Portugueses, através da observância dos compromissos internacionais assumidos pelo Estado Português no âmbito militar (Talambas, 2020, p. 1).

Anualmente, é elaborado e difundido o despacho do Gabinete do Ministro da Defesa (MD), contendo as orientações políticas para o planeamento das Forças Nacionais Destacadas (FND) para o ano civil seguinte, revelando ainda que o envolvimento das FFAA em missões e operações no exterior é um sinal claro da afirmação e da credibilidade de Portugal junto das várias Organizações Internacionais (OI) de que faz parte. Este documento, determina que o Chefe de Estado-Maior General das Forças Armadas (CEMGFA) deverá apresentar uma proposta de Opções de Resposta Militar (ORM), contendo as várias opções e que recomende, de uma forma fundamentada, um plano anual das FND para o ano seguinte,



sendo este remetido para despacho para o Conselho Superior de Defesa Nacional (CSDN). É ainda referido a prioridade de empenhamento, que passa pela participação em áreas geográficas de interesse estratégico, particularmente o Mediterrâneo, o Atlântico Norte, a região do Golfo da Guiné, a África Subsariana, o Sahel e o Magrebe. Esta proposta, deverá ainda, dar especial importância aos compromissos internacionais assumidos, nomeadamente com a Organização do Tratado Atlântico Norte (OTAN), Organização das Nações Unidas (ONU) e União Europeia (UE) (Despacho n.º 8142, 2019, p. 24 e 25).

O Estado Maior General das Forças Armadas (EMGFA) é o órgão responsável por planear, dirigir e controlar o emprego das FFAA no cumprimento das missões superiormente estabelecidas e autorizadas. Este planeamento, é revelador de uma grande exigência e rigor e que implica uma intensa articulação entre o EMGFA e os ramos das FFAA, cabendo a estes, a geração, preparação e sustentação das forças da componente operacional do Sistema de Forças (SF) (Estado-Maior General das Forças Armadas (EMGFA), 2020, p. 1).

Para preparar a participação de Portugal nestas missões fora do TN, em 2015 foi elaborada a diretiva n.º30 do CEMGFA referente ao processo de planeamento das FND, onde foram estabelecidas as instruções e a respetiva metodologia para a elaboração de uma proposta para o seu emprego (EMGFA, 2015, p. 2). Sendo este um processo demorado e do qual fazem parte ativa diversos órgãos, importa pois analisar todo este modo de planeamento. Além disso, é essencial verificar se estarão todos os objetivos dos vários passos a ser devidamente atingidos e cumpridos.

O objeto desta investigação, que se encontra inserida nas ciências militares, no domínio de elementos nucleares, na área de investigação do estudo das crises e dos conflitos armados, subárea do Planeamento Estratégico Militar (PEM) (Decreto-Lei n.º249/2015, 2015), centra-se na fase do planeamento das FND, na perspetiva de encontrar critérios de priorização para fazer face ao emprego das forças nos vários cenários de emprego estratégico.

Esta investigação, encontra-se delimitada em três domínios, temporal, espacial e concetual (Santos & Lima, 2019): inicia-se em 2015 com a elaboração da diretiva de planeamento das FND, por parte do EMGFA, com o intuito de “definir o processo de preparação e acompanhamento do empenhamento militar nacional no plano externo em tempo de paz” (EMGFA, 2015); o Espaço Estratégico de Interesse Nacional Conjuntural (EEINC), onde se inserem “as prioridades da política externa e de defesa, os atores em presença nos vários cenários e as várias organizações em que Portugal se encontra inserido”



(Conselho de Chefes de Estado-Maior (CCEM), 2014); e o atual modelo de planeamento no emprego das FND, necessário para estabelecer um processo de decisão esclarecedor, definindo quais as ORM, por forma a serem empregues em qualquer situação de conflito.

Para o correto desenvolvimento do presente trabalho, foram definidos um Objetivo Geral (OG) e dois Objetivos Específicos (OE) (*vide* Quadro 1).

Quadro 1 - Objetivo Geral e Objetivos Específicos da investigação

OG
Propor possíveis critérios de priorização de nível estratégico/operacional nas FFAA para o planeamento de emprego das FND em missões e operações no exterior do país
OE
OE1 Analisar o atual processo de planeamento das FND
OE2 Analisar os possíveis cenários de emprego estratégico militar que podem ser cometidos às FFAA

De modo a alcançar os objetivos propostos, foram identificadas uma Questão Central (QC) que orientou esta investigação e duas Questões Derivadas (QD), cujas explicações irão permitir atingir os objetivos propostos (*vide* Quadro 2):

Quadro 2 - Questão Central e Questões Derivadas da investigação

QC
Que critérios de priorização deverão ser implementados nas FFAA durante a fase do planeamento das FND?
QD
QD1 Como é efetuado o atual processo de planeamento das FND?
QD2 Quais os possíveis critérios de priorização para os cenários de emprego estratégico militar que podem ser cometidos às FFAA?

O presente trabalho de investigação encontra-se estruturado em seis capítulos. Para além deste, o enquadramento teórico e conceptual é exposto no segundo capítulo, sendo dividido entre a revisão da literatura, o modelo de análise e a metodologia de análise,



explicando o percurso metodológico, os instrumentos de recolha e as técnicas de tratamento de dados. No terceiro capítulo, analisa-se o atual processo de planeamento das FND abordando quais as entidades intervenientes e o ciclo que se encontra implementado. O quarto capítulo é destinado a analisar os possíveis cenários de emprego, identificando possíveis critérios de priorização. No quinto capítulo, são apresentados os contributos desta investigação em termos de critérios de priorização, sendo este destinado a obter uma resposta à QC desta investigação.

Este trabalho termina com a apresentação das principais conclusões respeitantes ao tema proposto, constituídas por um breve enquadramento do tema, o processo metodológico seguido e a avaliação dos resultados obtidos. Neste capítulo é ainda abordado os contributos que este trabalho pode trazer para o conhecimento, as limitações da investigação, sugestões de aplicabilidade em futuros estudos e recomendações.



2. Enquadramento teórico e conceptual

Neste capítulo apresenta-se a revisão da literatura com o enquadramento concetual e a descrição do modelo de análise.

2.1 Revisão da literatura

Durante a fase exploratória, efetuou-se uma revisão de um conjunto de literatura essencial ao desenvolvimento desta investigação, sendo desta forma, indispensável efetuar uma alusão a determinados conceitos teóricos referentes ao planeamento.

Se recuarmos ao passado, podemos verificar que todos os tipos de unidade política procuram as mesmas aspirações elementares: (i) Segurança; (ii) Prosperidade; (iii) Bem estar (Couto, 1988, p. 23). A história recente, mostra-nos que Portugal não tinha um planeamento estratégico corretamente formulado, direcionado para os objetivos nacionais relevantes e com uma planificação de forças bem elaborada, tendo desta forma, reagido de improviso face às iniciativas militares contrárias, tendo originado enormes prejuízos que perduraram durante largos anos (Ribeiro, 2006). Segundo Yarger (2006, p. 18) o atual ambiente estratégico é caracterizado por ser volátil, incerto, complexo e ambíguo¹, o que origina enormes desafios ao nível do planeamento estratégico, e que se reveste de um elevado grau de dificuldade e de importância para políticos e chefes militares.

Para abordarmos a questão do planeamento, temos necessariamente de englobar a estratégia neste processo. Assim, podemos definir a estratégia como uma ciência que permite edificar, dispor e empregar meios de coação num determinado local, com a finalidade de concretizar objetivos fixados pela política. A estratégia, engloba diversos componentes. Desses elementos, podemos evidenciar as componentes edificar, dispor e empregar. Neste caso, a estratégia intervém no conjunto de ações genéticas, estruturais e operacionais, destinadas a criar meios (edificar), organizar os meios (dispor) e por fim utilizar os meios (empregar).

Para que este componente da estratégia tenha o seu propósito, é necessário a elaboração de planos de ação onde seja possível obter as orientações necessárias que possam proporcionar a um Estado as melhores conjunturas a fim de superar os problemas antepostos pelos contrários (Ribeiro, 2010a, p. 22 e 32).

Segundo Silva Ribeiro, o ciclo de PEM pode ser considerado como sendo uma etapa sensível e controversa do processo de elaboração da estratégia militar, uma vez que o seu

¹ Tradução do autor de: *Volatility, Uncertainty, Complexity and Ambiguity (VUCA)* (D. H. R. Yarger, 2006).



conceito possui um conteúdo emocional que suscita por um lado fascínio e por outro repúdio (2010b, p. 152).

O mesmo autor define o PEM:

[...] Como o processo continuo pelo qual se tomam, de forma coordenada, integrada e permanente, as decisões sucessivas e hierarquizadas entre alternativas diversas, identificadas com o propósito de orientar, ordenar e racionalizar o conjunto de acções que visam edificar, estruturar e empregar os meios militares do Estado no espaço e no tempo, tendo em vista a materialização dos objetivos estratégicos de defesa militar, de modo mais eficiente, eficaz e efectivo. Desenvolve-se de forma integrada nos diferentes ramos das FFAA, a partir da diretiva ministerial de defesa militar articula com os paradigmas genético, estrutural e operacionais [...] (2010b, p. 152).

Em 2013, foi aprovada a resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013, referente ao atual Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN) onde são definidos os aspetos basilares da estratégia global adotada pelo Estado, no sentido de serem alcançados os objetivos políticos de segurança e defesa nacional. Para a sobrevivência de um Estado moderno é crucial uma boa estratégia, onde os valores e os interesses devem estar perfeitamente definidos, estando estes explanados na própria Constituição da República Portuguesa (CRP) e na Lei de Defesa Nacional (LDN). (Resolução do Conselho de Ministros n.º19/2013, p. 1982).

Relativamente ao PEM, importa desta forma fazer uma referência aos três paradigmas que estão diretamente relacionados com este processo: O genético (criação de novos meios), o estrutural (articulação dos meios) e o operacional (emprego dos meios) (EMGFA, 2020). A figura 1, sintetiza esta articulação.

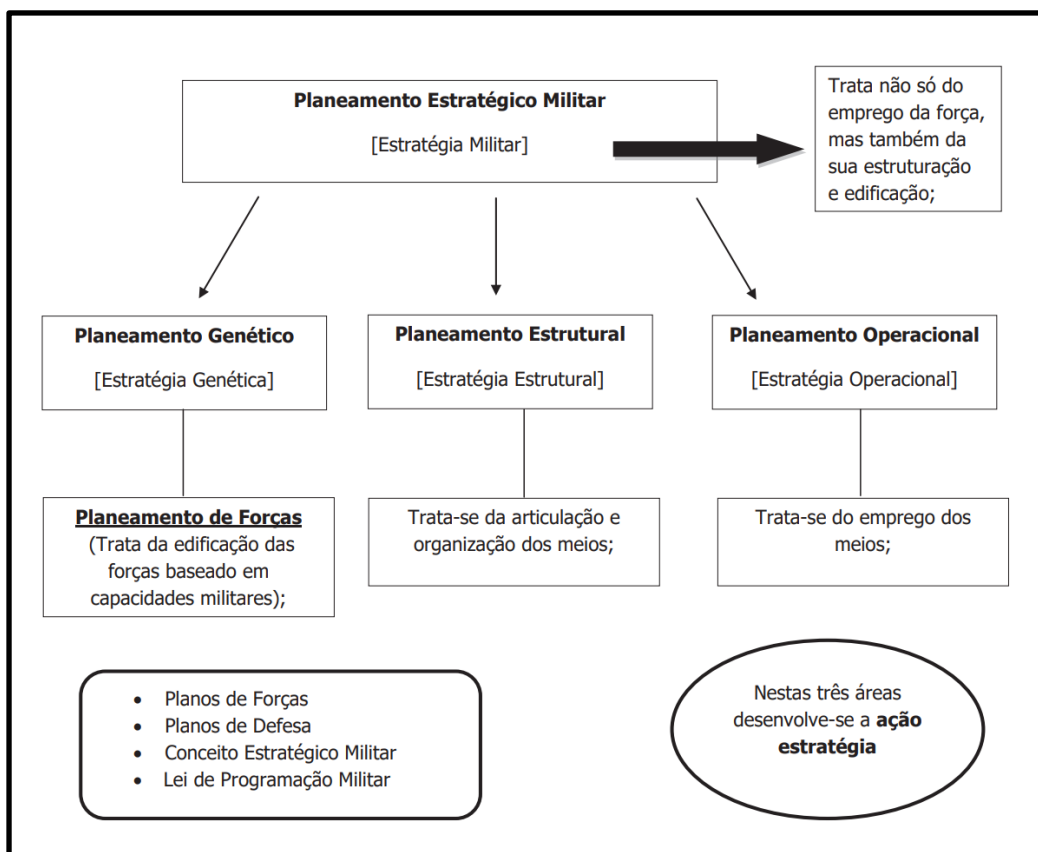


Figura 1 - Articulação do PEM

Fonte: Caetano (2020, p. 109)

Nesta investigação, o foco principal é o planeamento das FND, destinadas à execução de missões militares diversificadas fora do TN, no âmbito da política externa e dos compromissos internacionais assumidos por Portugal, tendo como fim a defesa dos nossos interesses e a prossecução da paz e da segurança internacional. Estas forças, são constituídas por meios operacionais, de sistemas de armas, equipamentos militares e do apoio em termos logísticos, para serem empregues nas missões do âmbito das alianças políticas (ONU, OTAN e UE) (EMGFA, 2020).

Em termos de planeamento das FND, que se encontra integrado no PEM, existem diversas entidades nacionais com competências para o emprego destas forças, especificamente:

- O MD, que é o político responsável “pela componente militar da defesa nacional, pelo emprego das Forças Armadas e pelas suas capacidades, meios e prontidão”, por forma a garantir “o cumprimento de compromissos militares resultantes de acordos internacionais [...] em operações militares no exterior do território nacional” (Lei Orgânica n.º 5/2014 de 29 de agosto, 2014);



- O CEMGFA, que no âmbito das suas competências, é o responsável por “dirigir a participação das Forças Armadas no plano externo”, sendo que deverão ser propostas ao “Ministro da Defesa Nacional o emprego das Forças Armadas na satisfação de compromissos internacionais, designadamente as opções de resposta militar” (Lei Orgânica n.º 6/2014 de 1 de setembro, 2014);

- Os Chefes dos Ramos, devem “assegurar a geração, a preparação, o aprontamento e a sustentação das forças e meios do respetivo ramo” (Lei Orgânica n.º 6/2014 de 1 de setembro, 2014);

2.2 Modelo de análise

O modelo de análise seguido nesta investigação (*vide* Quadro 3) tem como base fundamental os conceitos desenvolvidos por diversos autores, nomeadamente os apresentados por Lykke (2001), referentes à formulação de qualquer tipo de estratégia, que se encontram estruturados em *objectives*, *ways and means*, os conceitos tratados por Yarger (1985) em que aplica o tema da estratégia no desempenho competitivo das organizações e por fim o estudo desenvolvido por Yarger (2006) que defende que o principal propósito da estratégia é influenciar favoravelmente o ambiente estratégico, sendo ele complexo e volátil, fornecendo uma direção para aplicação criteriosa do poder, para que sejam desta forma alcançados os objetivos difundidos pelas orientações políticas. Segundo o autor, através de mecanismos (*ways*) que utilizam os meios disponíveis (*means*) é possível alcançar os objetivos (*ends*). Aplicando estes conceitos nesta investigação, podemos identificar os processos, os recursos e o emprego das FND como as três dimensões definidas neste modelo de análise.

Quadro 3 - Modelo de análise

Conceito	Dimensões	Indicadores	Critérios de Decisão
Planeamento das FND	<i>Ways</i> Processo	Fases Entidades Estrutura	Adequabilidade Exequibilidade Aceitabilidade
	<i>Means</i> Recursos	Orientação Política Orientação Estratégica Sistema de forças Financiamento Capacidades	
	<i>Ends</i> Emprego das FND	Cenários Critérios de Priorização	

O modelo de análise utilizado nesta investigação é constituído por um conceito, três dimensões e por dez indicadores, que constituem as componentes essenciais para o



desenvolvimento deste estudo (Campenhoudt, Marquet e Quivy, 2019). No caso dos indicadores definidos, estes baseiam-se na estrutura do processo de planeamento de FND, permitindo desta forma analisar todo este ciclo, obtendo resposta às QD e por fim alcançar o OG desta investigação com a proposta de critérios de priorização nas FFAA para o planeamento de emprego das FND em missões e operações no exterior do país.

Este modelo de análise, engloba ainda três critérios de decisão apresentados por Yarger (2006) e por Ribeiro (2019), que deverão ser considerados aquando da elaboração da estratégia, sendo que no final do processo deverão ser validados pela própria estratégia: (i) Adequabilidade; (ii) Exequibilidade; (iii) Aceitabilidade.

2.3 Metodologia de análise

Toda a metodologia, utilizada ao longo desta investigação, tem como base as normas que se encontram estabelecidas pelo Instituto Universitário Militar (IUM). Em termos de referência bibliográfica é utilizado o estilo definido pelo IUM, *American Psychological Association* (APA) (Santos & Lima, 2019).

O posicionamento ontológico seguido nesta investigação, assenta numa orientação ontológica objetivista, ao observar que os fenómenos sociais e os seus significados são verdadeiros e independentes dos atores sociais, relegando para um plano secundário os factos que não sejam possíveis de serem observados (Santos & Lima, 2019, p. 16).

Em termos de epistemologia, esta investigação baseou-se no interpretativismo. Esta abordagem, defendida por vários atores, identifica a particularidade dos fenómenos sociais, sendo necessário compreender o seu significado (Bryman, 2012). Este método tem como foco a perceção do mundo social (Walliman, 2006) através da compreensão individual dos indivíduos (Somekh & Lewin, 2005). Além de sustentar, ou esclarecer ou reconhecer uma conexão causa-efeito, visa compreender os significados subjetivos do fenómeno estudado (Morgan & Smircich, 1980).

Esta investigação, baseia-se no processo do raciocínio dedutivo, partindo da importância que os vários passos do processo de planeamento das FND assumem na planificação e estabelecimento das ORM, como premissa, e seguindo uma lógica dedutiva, ao depreender, através de uma análise detalhada de diversa documentação estruturante, e efetuando um conjunto de entrevistas aos principais responsáveis pelo planeamento, a forma como estes passos são empregues no sentido de identificar vulnerabilidades e potencialidades neste processo (Santos & Lima, 2019).

Em termos de estratégia de investigação, esta assentou numa estratégia qualitativa, sendo a sua intenção primária estabelecer critérios de priorização para serem utilizados durante o planeamento, sendo estes indissociáveis da subjetividade com que os vários intervenientes se relacionam neste processo, não sendo, neste caso, possível traduzir em análises numéricas. Conforme referido por Vilelas (2009, p. 108), o principal foco é atingir um entendimento subjetivo do objeto de estudo, não havendo neste caso uma preocupação com medições e análises estatísticas.

Quanto ao tipo de desenho de pesquisa é o estudo de caso, uma vez que se irá procurar obter informação detalhada sobre uma única unidade de estudo, procurando descrever de uma forma rigorosa a unidade de observação (Santos & Lima, 2019, p. 36), nomeadamente através da constatação das fases do planeamento das FND, num horizonte temporal transversal, que desta forma, poderá opulentar e dar mais valor científico à investigação.

A Figura 2 apresenta o resumo de qual o desenho de investigação seguido neste trabalho.

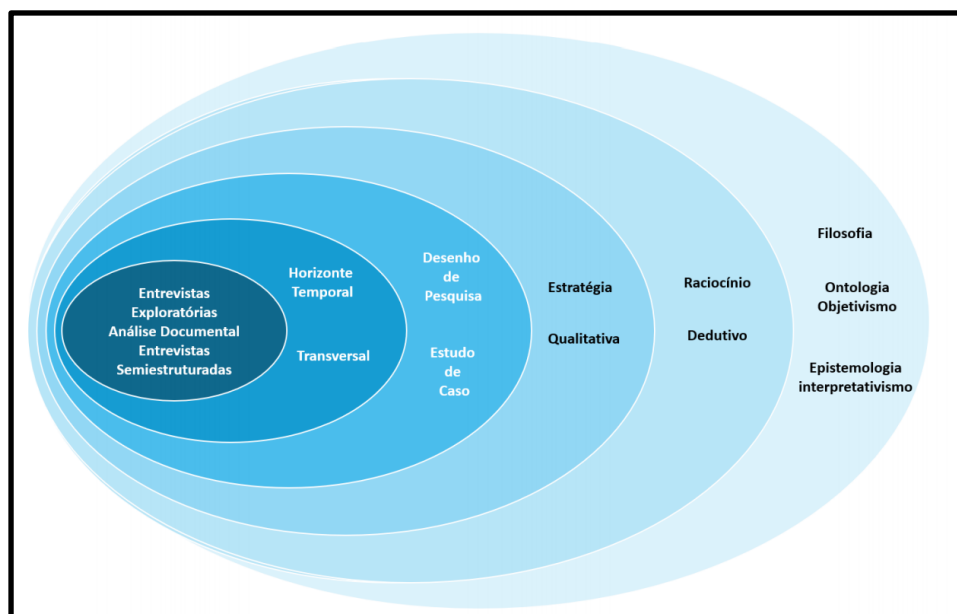


Figura 2 - Desenho de investigação

2.3.1 Participantes e procedimento

Para a elaboração desta investigação, e para obter uma resposta às várias questões identificadas, foi necessário recorrer a diversos oficiais das FFAA, tendo estes responsabilidades diretas no planeamento das FND, quer ao nível do EMGFA quer ao dos Ramos. Desta forma, foi necessário recorrer a uma amostragem intencional não probabilística, mais concretamente a uma amostragem por conveniência, tendo sido selecionados sete oficiais (*vide* Apêndice A), que desempenham ou desempenharam funções



na Direção Geral de Política de Defesa Nacional (DGPDN), EMGFA, Marinha, Exército e na Força Aérea (FA), sendo estes reconhecidos especialistas e que têm máximas responsabilidades e uma participação bastante ativa nos vários passos do processo de planeamento das FND (Sarmiento, 2013).

Para o desenvolvimento desta investigação, considerando os militares identificados, que se constituem como população alvo homogénea e sendo as questões idênticas para todos os entrevistados, considera-se a dimensão da amostra adequada (Rego, Cunha & Meyer Jr, 2018).

2.3.2 Instrumento de recolha de dados

A estratégia de investigação seguida neste trabalho baseou-se na qualitativa, desta forma, as técnicas utilizadas na recolha de dados foram as de tipo documentais escritas clássicas e não documentais por observação não participante, neste último caso através da realização de entrevistas semiestruturadas (*vide* Apêndice B) (Santos & Lima, 2019, p. 93 e 94).

Para ambas as QD identificadas no início desta investigação, o principal instrumento de recolha de dados necessários para a obtenção de uma resposta a estas questões, traduziu-se na análise documental relativa ao processo de planeamento de FND que se encontra em vigor no EMGFA. Além disso, foram ainda tidos em consideração diversa documentação existente nos Ramos e na própria legislação em vigor.

Relativamente às entrevistas, estas foram elaboradas através de perguntas abertas sobre o processo de planeamento das FND, sendo que foram divididas em dois grupos, cada um destinado a uma QD: (i) Grupo A: Nove questões específicas para analisar as potencialidades e vulnerabilidades do atual modelo de planeamento de FND; (ii) Grupo B: quatro questões destinadas a identificar possíveis critérios de priorização das missões/operações durante a fase de planeamento das FND (*vide* Apêndice B).

Todas as entrevistas realizadas foram feitas a nível individual, sendo que em todos os casos garantiu-se a confidencialidade das respostas dadas pelos entrevistados. Às que foram realizadas através da utilização de plataformas digitais ou presenciais, foi solicitado a autorização para efetuar a gravação da entrevista, de forma a passar para o documento escrito todas as respostas obtidas. No final deste processo, foi submetido à aprovação e validação, por parte do entrevistado, do conteúdo do presente trabalho de investigação. Todo o conteúdo obtido através das entrevistas realizadas, foram alvo de uma análise detalhada, sendo que se encontra integrado nesta investigação como um dos apêndices. Ao longo do



desenvolvimento deste trabalho, as respostas obtidas poderão ser uma fonte de citação para uma melhor compreensão do assunto abordado, tal como refere Sarmiento (2013).

Com base no prescrito no Regulamento Geral de Proteção de Dados (RGPD) (Decreto-Lei n.º 58/2019), o consentimento relativo ao tratamento de dados obtidos nas várias entrevistas realizadas, destina-se apenas ao desenvolvimento da presente investigação.

2.3.3 Técnica de tratamento de dados

As respostas obtidas através das entrevistas realizadas, foram submetidas a uma análise do seu conteúdo. Para Bardin (cit. por L. Santos & Lima, 2019), este estudo “...permite ao investigador passar da fase da descrição para a fase da interpretação, designadamente quando este atribui sentido às características que foram levantadas, enumeradas e organizadas”. Em termos de método de análise seguido nesta investigação é exploratório. Após a conclusão da leitura, análise e verificação dos dados obtidos através das entrevistas, efetuou-se o tratamento dessas respostas, utilizando para o efeito uma análise de conteúdo categorial. Segundo o mesmo autor (2009), esta análise do conteúdo é “um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/receção destas mensagens”.

Com base na análise do conteúdo, foram determinadas: (i) As unidades de contexto; (ii) As unidades de registo das temáticas; (iii) As unidades de enumeração, utilizando para o efeito uma análise de frequência; (iv) As unidades das categorias. Seguidamente e para cada questão da entrevista, foram elaborados os quadros de registo necessários para a sua análise. Com base nestes quadros, onde são apresentadas as respostas obtidas nas entrevistas, e tendo em consideração as questões do guião, foram apresentados os resultados, evidenciando todos os resultados superiores a 50% e enfatizando todos os que foram superiores ou iguais a 80%. Nas conclusões apresentadas com base na análise efetuada às respostas, foi tido em ponderação dois aspetos essenciais: validade e fiabilidade (Sarmiento, 2013).

No final e com base na análise efetuada aos dados recolhidos, as QD são sistematizadas, permitindo assim contribuir para uma resposta à QC e cumprindo desta forma com o objetivo da presente investigação.



3. O planeamento das Forças Nacionais Destacadas

O presente capítulo é destinado ao processo de planeamento das FND, quais as entidades que nele intervêm, bem como o respetivo ciclo que se encontra implementado no EMGFA. Esta análise, foi concretizada tendo em consideração toda a documentação consultada e em simultâneo através da análise efetuada aos dados recolhidos das entrevistas realizadas. Este capítulo da investigação tem como finalidade obter uma resposta à QD1.

3.1 O alinhamento político estratégico

Antes de ser abordada a questão do processo de planeamento das FND, é importante abordar as políticas estratégicas, no âmbito da política externa nacional, que são definidas ao nível político e a relação que as mesmas têm no processo de planeamento estratégico militar nacional.

Atualmente, toda a política externa dos Estados está vocacionada para o emprego do instrumento militar, nomeadamente através das FFAA que irão colocar em prática todas as decisões estratégicas militares aprovadas. As FFAA atualmente, apresentam-se como sendo um instrumento estratégico no âmbito da política externa de um determinado Estado, servindo como um meio privilegiado da ação política/diplomática, como elemento influenciador e evidenciando os seus reais interesses (Bernardino, 2019).

Noutro sentido, é necessário compreender através de uma análise geopolítica e geoestratégica os atuais fatores sociopolíticos. Estes, devem ser entendidos aplicando uma dimensão mundial, regional ou nacional, uma vez que passaram a ser vistos como fenómenos de ingerência global, estando quase sempre ao serviço dos interesses de diversas organizações e de Estados. Neste prisma, temos assistido ultimamente à globalização não só da política, mas também da diplomacia, da economia e acima de tudo dos assuntos diretamente relacionados com a segurança e defesa, uma vez que ao não existir segurança global é impossível alcançar um desenvolvimento mundial e por sua vez sem este progresso sustentado não será possível alcançar uma segurança mundial (Bernardino, 2019).

Nesta lógica, o Governo Português através do seu programa de governo estabelece os desafios estratégicos para o período da sua governação, definindo as suas grandes áreas de atuação, onde a diplomacia externa e a segurança e defesa têm papel fundamental durante o período de governação (XXII Governo Constitucional, 2019).

Não tendo sido elaborado pelo atual governo, o CEDN “[...] define os aspetos fundamentais da estratégia global a adotar pelo Estado para a consecução dos objetivos da política de segurança e defesa nacional”. Atualmente, este é o documento que estabelece o



rumo para toda a política estratégica nacional. Esta estratégia, assenta em valores e interesses bem definidos na própria CRP, mas também nos compromissos assumidos por parte de Portugal com diversas OI de que faz parte. Para atingir estes valores e interesses é necessário alcançar determinados elementos essenciais: (i) A diplomacia portuguesa na prossecução da estratégia no âmbito internacional: É através da participação externa que Portugal se afirma na cena internacional, não descurando também, a valorização de três elementos essenciais: língua, cultura e a diáspora; (ii) As FFAA como coprodutor de segurança internacional: É através dos meios militares que é garantida a segurança do Estado e que são considerados como um meio de projeção do prestígio internacional do país (Resolução do Conselho de Ministros n.º19/2013).

Para o Estado Português a estratégia nacional é desenvolvida tendo por base três vetores de ação estratégica, sendo que o primeiro é referente à soberania nacional, neutralizar ameaças e riscos à segurança nacional. Dentro deste vetor temos quatro pilares essenciais: (i) Defender a posição internacional de Portugal; (ii) Consolidar as relações externas de defesa; (iii) Valorizar as informações estratégicas; (iv) Adequar as políticas de segurança e defesa nacional ao ambiente estratégico. Para a prossecução destes pilares fundamentais, foram estabelecidas diversas linhas de ação, onde são expressos os aspetos essenciais da estratégia global do Estado estabelecidos para a consecução dos objetivos da Política de Defesa Nacional (PDN) (Resolução do Conselho de Ministros n.º19/2013).

Para alcançar os pressupostos definidos nos documentos estruturantes referidos, e também nas orientações anuais e quadrienais, o EMGFA estabelece a sua diretiva estratégica, sendo esta enquadrada “pelas orientações da tutela política e pela documentação estratégica de defesa nacional vigente, da qual decorre a estratégia militar”, onde são expostos os objetivos estratégicos. Neste sentido, e procurando aumentar a credibilidade das FFAA e contribuir para a segurança internacional, um dos objetivos estratégicos passa por “incrementar o empenhamento das Forças Armadas em missões e operações nos quadros da NATO, UE, ONU, Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) e outras parcerias bilaterais e multilaterais, em linha com as prioridades estabelecidas ao nível político” (EMGFA, 2018).

3.2 O processo de planeamento das Forças Nacionais Destacadas

No âmbito militar e para fazer face ao emprego das FFAA em missões e operações nos quadros das OI onde Portugal se encontra inserido e visando a prossecução dos vários interesses nacionais, nomeadamente a garantia da defesa da independência nacional e da



integridade territorial, bem como a liberdade e segurança dos cidadãos nacionais, é necessário planear o emprego das FFAA em missões no exterior de Portugal, apoiando em simultâneo a ação externa do Estado no âmbito da defesa e da política externa. Este planeamento, visa efetuar uma cooperação com essas organizações e também com outros Estados, intervindo assim diversos instrumentos militares de defesa, tais como, FND, adidos de defesa, militares colocados em cargos internacionais (OTAN, UE ou ONU) e cooperação técnico-militar

Para auxiliar neste planeamento, foi elaborada uma publicação doutrinária referente ao PEM. Este manual, inserido no nível estratégico/militar, engloba o atual processo de planeamento das FND, sendo este constituído por dez passos, elaborado anualmente e perspetivando o seu futuro emprego num prazo compreendido de três a mais anos.

3.2.1 Passo 0 – Orientação política

A orientação política surge entre o Passo II e o III, sendo elaborado pela DGPDN, em coordenação com a Divisão de Planeamento Estratégico Militar (DIPLAEM), sendo que no final é aprovada pelo MD (EMGFA, 2020).

Esta etapa do processo de planeamento encontra-se previsto para o início de janeiro, sendo que este termina apenas no segundo trimestre do mesmo ano. Esta orientação política, estabelece quais as diretrizes políticas de emprego de FND, tendo como foco os acordos e prioridades no âmbito da política externa (EMGFA, 2020).

Esta diretiva política determina ao CEMGFA, que após ouvido o Conselho de Chefes de Estado-Maior (CCEM), “[...] deve apresentar uma proposta de opções de resposta militar que enumere as várias opções de resposta militar e recomende de forma fundamentada um Plano Anual das FND para o ano civil [...]” em curso, com uma projeção para os dois anos seguintes (Despacho n.º 8142, 2019).

3.2.2 Passo I – Avaliação do “ano 1”

O processo de planeamento das FND inicia-se na segunda quinzena de novembro, sendo que o mesmo termina no final desse mês. Nesta etapa do processo, é realizada uma avaliação das missões que foram realizadas durante o último ano, sendo que são apresentados os critérios de sucesso de cada missão, os compromissos assumidos, a necessidade e o interesse em manter determinada missão e por fim qual o grau de risco existente em cada Teatro de Operações (TO) (EMGFA, 2020).

Esta avaliação realizada irá reunir um conjunto de contributos para o ano seguinte, comparando a situação no terreno com os critérios de sucesso estabelecidos. Caso seja



proposto o término de uma determinada missão, deverá ser elencado quais as estratégias de saída desse TO. O produto final desta etapa é traduzido na elaboração de um memorando do CEMGFA sendo o mesmo entregue ao MD (EMGFA, 2020).

3.2.3 Passo II – Revisão do processo

Nesta fase é executada uma revisão do processo efetuado durante o ano que se encontra a finalizar, contribuindo desta forma para o novo planeamento que vai ocorrer para os três anos seguintes. Este passo do planeamento, inicia-se e termina em dezembro (ano N-1) (EMGFA, 2020).

3.2.4 Passo III – Orientação estratégica militar

Com base nos compromissos bilaterais e multilaterais assumidos e no âmbito das OI onde Portugal se encontra inserido, são estabelecidas neste passo as prioridades em termos de áreas de esforço, determinando as diversas missões e operações, indo ao encontro das prioridades nacionais e constrangimentos. Esta fase do planeamento, inicia-se em dezembro (ano N-1) e termina no final do mês seguinte (ano N) (EMGFA, 2020).

3.2.5 Passo IV – Definição das modalidades/opções de resposta militar

Nesta fase do planeamento, são propostas as ORM, com os respetivos modelos de operacionalização e os custos associados a cada opção. As ORM que advêm deste passo do planeamento, constituem-se como suporte para o passo seguinte que é a proposta de FND.

3.2.6 Passo V – Proposta das FND (N+1)

Neste passo são elaborados dois documentos. (i) A diretiva estratégica referente às FND, onde é descrito as prioridades e as respetivas áreas de esforço, as ORM identificadas com os necessários modelos de operacionalização que foram elencados, e tendo por base os valores orçamentais estabelecidos superiormente; (ii) A proposta de FND, onde são referidas as tipologias de forças, a duração das missões com o respetivo orçamento para cada uma, podendo ainda conter outros aspetos relevantes (EMGFA, 2020).

Nesta fase e caso haja necessidade, poderá ocorrer uma revisão com base na orientação política. Por outro lado, neste período são realizadas as conferências globais de gerações de forças quer na OTAN quer na UE. Nestas reuniões entre membros, Portugal deverá apresentar quais as suas intenções, sendo que estas carecem de validação política. Este desígnio, deverá ter como base a proposta de FND, que se encontra à espera da respetiva aprovação política (EMGFA, 2020).



3.2.7 Passo VI – Memorando de FND (N+1)

A proposta elaborada no passo anterior, e após o parecer do CCEM e a aprovação do CEMGFA, é enviada na forma de memorando para o MDN. O despacho de aprovação deste documento é realizado na segunda quinzena de maio do ano N, sendo que o mesmo é aprovado para o período de um ano. Os documentos elaborados nesta e na fase anterior dão início ao passo seguinte do planeamento (EMGFA, 2020).

3.2.8 Passo VII – Aprovação de FND (N+1)

Após receber o memorando de FND o MD pode solicitar à DGPDN e à Direção-Geral de Recursos da Defesa Nacional (DGRDN) o parecer destas entidades relativamente à exequibilidade e aceitabilidade da proposta apresentada. Além destas entidades, o MD pode dar conhecimento à Direção-Geral de Política Externa (DGPE), tutelada pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE), da proposta de FND, apenas para informação no âmbito das suas competências relacionadas com ação externa do Estado. No final deste passo, são articulados dois pareceres, um elaborado pelo MNE e outro pela DGPDN (EMGFA, 2020).

3.2.9 Passo VIII – Parecer sobre proposta de FND

Com a aprovação da proposta de FND por parte do MD, que pode ser alterada, revista ou ajustada, O CEMGFA elabora a versão final para ser levada a aprovação por parte do CSDN. Após o parecer deste órgão o CEMGFA prepara o projeto de despacho para que o MD formalize a sua decisão referente à proposta apresentada. Após ser promulgado o despacho do MD, dá-se início à elaboração da diretiva operacional referente às FND por parte do Comando Conjunto para as Operações Militares (CCOM). Este passo, inicia-se no final do mês de junho estando previsto que o mesmo termine no final de setembro (EMGFA, 2020).

3.2.10 Passo IX – Implementação e gestão das FND

O último passo deste processo passa pela implementação e gestão das FND, sendo que os Ramos são responsáveis pelo planeamento, organização e aprontamento das forças destinadas a serem projetadas para os vários TO onde Portugal participa. Após a projeção destas forças, o CCOM assegura o exercício, pelo CEMGFA, do Comando Operacional (OPCOM) de todas as forças e meios da componente operacional do SF, mantendo os Ramos a responsabilidade de garantir toda a componente logística destas forças.



3.3 As entidades intervenientes no processo de planeamento

Como referido anteriormente, este processo de planeamento é composto por dez passos, sendo que em todos eles 17 entidades e órgãos têm um papel ativo nesta planificação (*vide* Anexo A).

Todo este processo é centralizado no EMGFA, sendo constituído como Entidade Primariamente Responsável (EPR) pelo planeamento das FND. O CEMGFA é o responsável máximo pelo desenvolvimento deste ciclo e é “[...] responsável pelo planeamento e implementação da estratégia militar operacional [...]”. Como principal conselheiro militar e comandante operacional das FFAA “[...] é o responsável pelo emprego de todas as forças e meios da componente operacional do sistema de forças, para cumprimento das missões de natureza operacional, nos planos externo e interno [...]” (Decreto-Lei n.º184, 2014).

Sob a direta dependência do Adjunto para o Planeamento e Coordenação (ADJPC), a DIPLAEM é uma das principais entidades que contribui em cinco passos, especificamente na avaliação do ano N, na revisão do processo, na orientação estratégica, nas ORM e na proposta de FND, sendo que contribui ainda para a orientação política. Esta divisão é responsável, entre outras tarefas associadas a este planeamento, por “planear a participação das Forças Armadas na satisfação de compromissos militares decorrentes de acordos internacionais, nas relações com organismos militares multinacionais e de outros países” e “Preparar o projeto de proposta de forças nacionais destacadas para o ano subsequente” (Decreto-Lei n.º184, 2014).

Ainda sob a dependência do ADJPC, a Divisão de Recursos (DIREC) também intervém neste processo, no entanto apenas contribui para a revisão do mesmo e para a orientação estratégica. Além disso, coordena as ORM e a proposta de FND, com base na sua missão de “[...] prestar apoio de estado-maior no planeamento, de nível estratégico militar [...]” assegurando “[...] a condução dos processos de indigitação e nomeação de pessoal destinado a cargos internacionais e missões militares no estrangeiro” (Decreto-Lei n.º184, 2014).

A Direção de Comunicações e Sistemas de Informação (DIRCSI), também ela sob a dependência do ADJPC, contribui para a avaliação do ano N através do “apoio de estado-maior nas áreas da sua responsabilidade (Decreto-Lei n.º184, 2014).

O CCOM é outra entidade que contribui para o desenvolvimento do processo, participando em três passos do planeamento, nomeadamente avaliando o ano N, rever o processo e propor as ORM. É através do EM deste comando, que se encontra inserido na



estrutura do EMGFA, que compete “Avaliar a situação e colaborar na avaliação estratégica militar e, na sequência das orientações político-estratégicas derivadas, elaborar propostas de opções de resposta militar”, bem como “Planear e coordenar o emprego das forças e meios da componente operacional do sistema de forças em operações militares” (Decreto Regulamentar n.º 13, 2015).

Ainda na estrutura do EMGFA, o Centro de Informações e Segurança Militares (CISMIL) contribui em quatro passos deste planeamento, na orientação política, na análise do ano N, na revisão do processo e na orientação estratégica. Uma das suas missões é “[...] assegurar [...] as informações necessárias ao cumprimento das missões das Forças Armadas [...]”, devendo para isso “produzir as informações de nível estratégico militar para apoio à decisão do CEMGFA” e garantindo que existem “[...] as informações necessárias para...execução de missões e operações militares [...]” (Decreto-Lei n.º184, 2014).

Em 2020, foi criado o Departamento para a Inovação e Transformação (DIT) que surge da necessidade de efetuar “uma análise do atual contexto estratégico em que as Forças Armadas atuam, que exige uma constante adaptação para a melhoria de capacidades e processos” (Defesa Nacional, 2020), contribuindo desta forma para a elaboração da orientação estratégica necessária ao desenvolvimento do processo de planeamento.

Para além do EMGFA, os ramos das FFAA têm um papel fundamental durante a condução deste processo de planeamento. Aos Chefes de Estado-Maior (CEM) dos ramos compete “No âmbito do planeamento de forças e da programação militar de equipamento e infraestruturas, efetuar as análises e elaborar as propostas relativas ao respetivo ramo” (Lei Orgânica n.º 6/2014 de 1 de setembro, 2014). Através dos seus Estados-Maiores (EM), os ramos são responsáveis por contribuir decisivamente em cinco passos, contribuindo para a avaliação do ano N, para a revisão de todo o processo, para a orientação estratégica, para as ORM e por fim para a proposta de FND propriamente dita.

Ao nível superior, o Ministério da Defesa Nacional (MDN), com base nas suas atribuições, nomeadamente de “Assegurar, no âmbito da gestão de crises, a resposta nacional da componente militar, no quadro das alianças de que Portugal seja membro” (Decreto-Lei n.º 183, 2014) é o responsável máximo por aprovar a orientação política prevista no passo 0, o memorando de FND, a proposta de FND e o parecer referente à mesma.

Inserido na estrutura do MDN a DGPDN também é parte ativa neste processo. Derivado das suas atribuições, que entre outras tem como “missão apoiar a formulação coordenação e execução da PDN, do planeamento estratégico [...] competindo-lhe ainda



promover e coordenar a política de cooperação no domínio da defesa” (Decreto Regulamentar n.º 14, 2015), esta direção contribui ativamente no planeamento, sendo que em alguns passos é responsável pela elaboração de diversa documentação e noutras fases constitui-se apenas como observador.

Ainda ao nível ministerial, a DGRDN é outra entidade que intervém neste processo. Esta direção com base nas suas atribuições deve “Participar no processo de planeamento de forças e de edificação de capacidades militares” (Decreto Regulamentar n.º 8, 2015). Neste caso concreto, apenas contribui no processo no passo VII, com a aprovação da proposta de FND.

Ainda inserido no MDN, a Secretaria-Geral do Ministério da Defesa Nacional (SG-MDN) emite parecer no passo VII, aprovação da proposta de FND, tendo como base as suas atribuições previstas nomeadamente “Coordenar a elaboração do projeto de orçamento da defesa nacional, bem como a respetiva execução financeira” destinada às FND (Decreto-Lei n.º 183/2014, 2014).

Além das entidades descritas anteriormente, e em determinados passos do planeamento, é necessário a ingerência do CCEM e do CSDN. No caso do CCEM, este “órgão militar de carácter coordenador”, emite o seu parecer em três passos do processo (Passo 1, Passo V e Passo VI), derivado das suas competências definidas através de legislação própria em que estipula “[...] ao Conselho de Chefes de Estado-Maior dar parecer sobre: [...] O projecto de propostas de forças nacionais” e “As opções de resposta militar no âmbito da avaliação estratégica para o emprego de forças” (Lei Orgânica n.º 1-A, 2009). O CSDN sendo um “órgão específico de consulta para assuntos relativos à defesa nacional”, compete-lhe emitir um parecer sobre “A participação de destacamentos das Forças Armadas em operações militares no exterior do território nacional” (Lei Orgânica n.º 1-A, 2009), participando desta forma no processo de planeamento, nomeadamente no seu Passo VIII.

3.4 Análise dos dados

A análise ao atual processo de planeamento, está organizada em relação aos vários passos que contempla o processo e às entidades que nele tomam parte, no sentido de identificar as eventuais potencialidades e vulnerabilidades do mesmo, tendo como perspetiva obter contributos para melhorar este processo de planeamento.

Nos apêndices A, B e C podem ser verificadas as entidades entrevistadas, o guião da entrevista e as ideias chave das entidades entrevistadas respetivamente. Todos os resultados, obtidos da análise de conteúdo efetuada às respostas das entrevistas, podem ser consultados



nas tabelas seguintes, sendo que as colunas que se encontram a vermelho indicam que o entrevistado não respondeu à questão colocada.

A Tabela 1, apresenta-nos os resultados referentes à viabilidade do processo de planeamento das FND. Com base nas respostas obtidas, a grande maioria refere que o mesmo é viável, tal e qual como está estruturado. No entanto, para Gilberto Garcia (entrevista presencial, de 19 de abril) alude que “Quanto mais cedo tivermos a orientação política mais viável se torna o processo” e que a mesma deverá “ter os compromissos assumidos para o ano seguinte”.

Tabela 1 - Análise à questão A.1.1

Categoria	UnReg	Entrevistado							UnEn	
		E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	Soma	%
Viável	1.1	X	X			X	X	X	5	83,33%
Viável orientação política mais específica	1.2			X					1	16,67%

Ainda no mesmo contexto, a Tabela 2 apresenta os resultados obtidos em termos de potencialidade e vulnerabilidades, sendo que a principal vantagem é um processo transparente e bem estruturado, tendo o mesmo sido implementado em 2019. No entanto, durante o decurso deste planeamento, o mesmo é feito em suposições em termos financeiros, uma vez que só no final deste processo é que são apresentados os valores orçamentais para o ano seguinte.

Tabela 2 - Análise à questão A.1.2

Categoria	UnReg	Entrevistado							UnEn	
		E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	Soma	%
Transparente	1.1	X	X						2	33,33%
Bem estruturado	1.2	X		X				X	3	50,00%
Envolve três níveis	1.3					X	X		2	33,33%
Morosidade	1.4		X				X		2	33,33%
Alguma rigidez	1.5							X	1	16,67%
Financiamento	1.6	X		X		X			3	50,00%

Em termos de entidades, a Tabela 3 mostra que praticamente todos os entrevistados consideram que todas as entidades participam neste processo, conforme refere M. Pereira (entrevista online, de 30 de abril) “há passos em que participam umas entidades e noutros outras”, tal e qual como se encontra previsto no documento que se encontra no Anexo A.



Tabela 3 - Análise à questão A.2.1

Categoria	UnReg	Entrevistado							UnEn	
		E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	Soma	%
Todas contribuem	1.1	X		X		X			3	50,00%
Umhas mais que outras	1.2		X				X		2	33,33%
Nem todas contribuem	1.3							X	1	16,67%

No seguimento da questão anterior, as entidades que se encontram previstas são aquelas que devem participar neste processo, no entanto e consoante o passo do planeamento existem entidades que participam e outras não, conforme se apresenta na Tabela 4.

Tabela 4 - Análise à questão A.2.2

Categoria	UnReg	Entrevistado							UnEn	
		E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	Soma	%
As que participam	1.1			X		X		X	3	50,00%
Depende do passo do processo	1.2	X							1	16,67%
Podiam ser menos	1.3		X				X		2	33,33%

Na lógica seguida anteriormente, quais seriam as potencialidades e vulnerabilidades da existência de tantas entidades neste processo. Neste caso, metade dos entrevistados considera que existe consenso, no entanto para outras ocorre uma falta de entendimento. É, no entanto, lógico, para várias entidades participantes, não existe a possibilidade de ocorrer atropelos, sendo um processo coerente durante o seu desenvolvimento, como se pode visualizar na Tabela 5.

Tabela 5 - Análise à questão A.2.3

Categoria	UnReg	Entrevistado							UnEn	
		E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	Soma	%
Não há atropelos	1.1	X		X					2	33,33%
Maior consenso	1.2						X	X	2	33,33%
Processo coerente	1.3	X				X			1	16,67%
Rotação quadros	1.4			X					1	16,67%
Falta entendimento	1.5	X	X			X			2	33,33%
Vertente financeira	1.6						X		1	16,67%



O desenvolvimento deste processo encontra-se bem definido (*vide* Tabela 6), sendo que o mesmo é viável de ser concretizado nos meses estabelecidos para cada passo. No entanto, todo ele deve ser concorrente entre si. M. Pereira refere que “Neste processo entra a arte, do planeamento concorrente”.

Tabela 6 - Análise à questão A.3.1

Categoria	UnReg	Entrevistado							UnEn	
		E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	Soma	%
Orientação política na data prevista	1.1		X						1	16,67%
Dificuldade cumprir com as datas	1.2					X			1	16,67%
Bem definido	1.3	X		X			X	X	4	66,66%

Esta fita do tempo estabelecida, serve essencialmente como uma orientação geral dos passos a seguir (*vide* Tabela 7). Por outro lado, existem aspetos exteriores ao processo de planeamento que originam que o mesmo não seja possível decorrer nos prazos estabelecidos, nomeadamente a orientação política, que normalmente não surge no momento certo, as indefinições sobre os valores financeiros que irão ser alocados às FND e por fim as alterações ao processo que podem ocorrer resultante dessas indefinições.

Tabela 7 - Análise à questão A.3.2

Categoria	UnReg	Entrevistado							UnEn	
		E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	Soma	%
Planeamento atempado	1.1	X					X		2	33,33%
Orientação geral	1.2			X				X	2	33,33%
São necessários	1.3		X						1	16,67%
Orientação política tardia	1.4			X					1	16,67%
Financiamento	1.5	X		X					2	33,33%
Alterações ao processo	1.6	X	X	X			X	X	5	83,33%

Por fim a orientação política, que a par com a orientação estratégica são dois pilares essenciais para o desenvolvimento deste processo, estando as duas interligadas entre si. No entanto, como referido por M. Pereira (entrevista online, de 30 de abril) “a orientação política nunca varia muito de ano para ano”, permitindo desta forma “avançar” com o processo. O fato de ocorrer um planeamento concorrente, como já vimos anteriormente, permite que mesmo sem a orientação política as várias entidades possam avançar com os vários passos estabelecidos. No entanto para outros entrevistados (*vide* Tabela 8), este atraso coloca



atrasos significativos uma vez que vai impossibilitar a identificação das várias ORM, como referido por Costa Pereira (entrevista presencial, 15 de abril).

Tabela 8 - Análise à questão A.4.1

Categoria	UnReg	Entrevistado							UnEn	
		E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	Soma	%
Colocou entraves ao longo do processo	1.1			X			X		2	40,00%
Não teve implicações no processo	1.2	X				X		X	3	60,00%

Com a publicação tardia da orientação política, não existe nenhuma potencialidade para as entidades entrevistadas. Todas elas (*vide* Tabela 9), referem que este atraso coloca sérios entraves ao desenvolvimento do processo, sendo que durante o seu planeamento o mesmo poderá estar desatualizado face à orientação política que, mais tarde ou mais cedo, poderá ser difundida, sendo que poderá ser necessário fazer uma revisão ao processo no sentido de o mesmo ir ao encontro das pretensões políticas.

Tabela 9 - Análise à questão A.4.2

Categoria	UnReg	Entrevistado							UnEn	
		E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	Soma	%
Planeamento politicamente desatualizado	1.1		X						1	20,00%
Entraves desenvolvimento do processo	1.2	X		X			X	X	4	80,00%

3.5 Síntese conclusiva

Neste subcapítulo, através da análise efetuada às várias entrevistas realizadas bem como à bibliografia consultada, pretende-se responder à QD1 e verificar se a mesma cumpre com o estabelecido no OE1.

Para ser desenvolvido este processo, o mesmo inicia-se com a publicação da orientação política. No entanto, antes de se começar a planear que forças irão ser projetadas, é necessário fazer uma avaliação do ano que se encontra a terminar e em simultâneo rever todo o processo. Entre estes dois passos, e sem necessidade de termos ainda a orientação política, ocorre um *workshop* entre todas as entidades envolvidas, procurando desta forma realizar uma avaliação de cada teatro, se estamos a cumprir as condições a que nos propusemos fazer e por fim o que foi que correu mal.

Posteriormente é publicada a orientação política, que não varia muito de ano para ano,



onde são apresentados os interesses nacionais e as prioridades políticas para o emprego de forças no exterior. Com base neste documento é apresentada a diretiva estratégica do Almirante CEMGFA, elaborada na DIPLAEM, onde é exposto que face aos meios e aos recursos que tem disponíveis, face ao modelo de empenhamento e às prioridades nacionais, são identificadas as prioridades militares para o próximo ano.

Com estas duas orientações, política e estratégica, o CCOM que é quem gere as operações para a área dos planos, define e propõe as modalidades de ORM, sendo este trabalho articulado com os Ramos, onde são identificados os seus meios disponíveis e os seus interesses, permitindo desta forma dar ao CEMGFA as opções que são discutidas em CCEM. Estas ORM dão origem à proposta inicial de FND, que são verificadas pela DIPLAEM tendo em consideração três fatores, a orientação política, a orientação estratégica e o orçamento disponível. Estas ORM não são mais do que um priorizar de missões e de opções para as forças no ano seguinte, de acordo com a orientação estratégica, sendo as mesmas entregues ao CEMGFA com aquela que deverá ser proposta. Os passos seguintes, passam pela aprovação em CCEM, pela elaboração de um memorando para o MD, onde é produzido um parecer da parte política e da parte orçamental sobre a proposta, que finalmente irá a CSDN para aprovação e implementada de acordo com o orçamento.

Desta forma, pode-se concluir que foi respondida a QD1, e que a mesma cumpre com o estabelecido no OE1.



4. Critérios de priorização para os cenários emprego de forças

O presente capítulo é destinado a identificar possíveis critérios de priorização, para fazer face aos cenários de emprego das FND. Para o seu desenvolvimento, foi tido em consideração alguma documentação e em simultâneo foi efetuada uma análise aos dados recolhidos, através das entrevistas realizadas, e que poderão identificar estes critérios. Este capítulo da investigação tem como finalidade obter uma resposta à QD2.

4.1 Cenários de emprego das Forças Nacionais Destacadas

4.1.1 As Organizações Internacionais face aos vários cenários de emprego

Como referido, Portugal faz parte de três OI que têm determinados propósitos no âmbito da segurança e defesa.

A OTAN tem como desígnio garantir a liberdade e a segurança dos seus membros, garantindo os seus intentos através de meios políticos e militares. Ao nível político, esta organização promove determinados valores que permitem a consulta e cooperação entre todos, nomeadamente na resolução de conflitos. Através da vertente militar, a organização visa a resolução pacífica de conflitos, sendo que a condução de operações pode ser sob a égide do artigo 5º ou com base num mandato da ONU (Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE), s.d.).

No caso da UE, com a realização da Cimeira de Bratislava em 2016, todos os membros da união decidiram dar um impulso à segurança externa e à defesa da Europa. Desta forma, os dirigentes da EU aprovaram um plano de execução em termos de segurança e defesa europeia, tendo sido estabelecidas três prioridades: (i) Dar uma resposta a conflitos; (ii) Desenvolver as capacidades dos parceiros; (iii) Proteger a EU e os seus cidadãos. Foi ainda decidido, por uma intensificação nas relações entre esta organização e a OTAN (Conselho Europeu, s.d.).

Por fim a ONU, que tem como objetivo principal unir todas as nações na prossecução da paz e do desenvolvimento mundial. Além disso, é uma organização que contribui para a manutenção da paz e da segurança mundial, seja através da diplomacia preventiva e mediação, através de missões de manutenção de paz ou através da ajuda humanitária, sendo que para todos estes desideratos os membros que a constituem têm um papel fundamental nomeadamente através da disponibilização de meios materiais e humanos (Nações Unidas, 2019).

Atualmente e integradas nestas três organizações, encontram-se a decorrer diversas missões/operações, sendo que Portugal como membro ativo no seio destas estruturas,



contribui com FND, para afirmação internacional e acima de tudo contribuindo para os desígnios das organizações a que pertence (*vide* Anexo B).

Anualmente, é publicada em Diário da República (DR) as orientações políticas para o planeamento das FND. Este documento é enviado para publicação após aprovação por parte do MD, sendo a sua elaboração da responsabilidade da DGPDN. A última orientação publicada, e que foi consultada para o desenvolvimento deste subcapítulo, é referente ao planeamento das FND para o ano civil de 2021.

Neste documento, podemos constatar que o planeamento político-estratégico e operacional deve ter como prioridades as áreas geográficas de interesse nacional, tendo em consideração as solicitações e os recursos disponíveis, nomeadamente: (i) Atlântico; (ii) Mediterrâneo; (iii) Continente africano, sendo que neste caso, deverá ser dada especial atenção ao golfo da Guiné, o Sahel até à costa da Somália e a região do Estreito de Adén, particularmente os efeitos desestabilizadores que se estendem até ao sul e sudeste do continente africano (Gabinete do Ministro da Defesa Nacional, 2020).

Em termos de abordagem, o planeamento das FND deve corresponder às linhas mestras da política de defesa e da política externa, tendo em consideração os compromissos assumidos internacionalmente e através da leitura evolutiva do interesse nacional nas áreas geográficas referidas anteriormente. Todas as opções a propor, devem ter em consideração a disponibilidade das capacidades nacionais existentes, disponíveis e projetáveis nos três Ramos das FFAA. Deve-se ainda procurar um equilíbrio, através de uma perspetiva de 360°, de participação em mecanismos de defesa coletiva e segurança cooperativa ONU – OTAN – UE e de afirmação nacional junto da CPLP através do apoio das assessorias militares da rede de Cooperação no Domínio da Defesa (CDD) (Gabinete do Ministro da Defesa Nacional (MDN), 2020).

A orientação política, estabelece ainda que devem ser contemplados os compromissos internacionais assumidos, sendo que os de curto e médio prazo podem condicionar o planeamento anual, nomeadamente a participação rotativa em Forças de Reação Rápida (FRR) ou no âmbito da OTAN, que para além dos mecanismos de resposta rápida *Readiness Joint Task Force* (VJTF), *enhanced Nato Responde Force* (eNRF) e das *Nato Readiness Initiative* (NRI), deve ser dada especial atenção às *Assurance Measures* (AM), à *tailored Forward Presence* (tFP) e às *enhanced Forward Presence* (eFP), as *European Union Training Mission* (EUTM) da UE, onde se engloba a possibilidade de ocorrer uma missão em Moçambique e por fim a *United Nations Multidimensional Integrated Stabilization*



Mission in Mali (MINUSMA) e a *United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in the Central African Republic* (MINUSCA) no âmbito da ONU (Gabinete do Ministro da Defesa Nacional, 2020).

Sendo este documento elaborado tendo em consideração o planeamento político-estratégico, no final do mesmo são elencadas as recomendações que o EMGFA deve seguir no sentido de apresentar um plano anual das FND, neste caso, para o ano civil de 2021.

Deste rol de exortações estabelecidas, há a realçar:

- Participação em missões de fiscalização conjunto no Golfo da Guiné, reforçando assim a postura portuguesa no corredor atlântico (esta é uma das prioridades no âmbito de defesa nacional durante a Presidência Portuguesa da União Europeia (PPUE));
- Participação em missões de fiscalização conjunta, em exercícios no domínio da segurança marítima e em operações de estabilização e de paz, garantindo uma presença no Mediterrâneo e uma cooperação com os países do Magrebe;
- Privilegiar as missões e operações que possam contribuir para a estabilidade da nossa vizinhança próxima, nomeadamente o Magrebe e o Sahel, neste último caso uma prioridade da PPUE e onde se identifica o Mali e a República Centro Africana (RCA), e a possibilidade da realização de uma missão no norte de Moçambique;
- Participação em operações militares e/ou em missões de assessoria quer no Iraque quer no Afeganistão, garantindo desta forma o compromisso e a solidariedade nacional com a segurança e defesa referente ao espaço estratégico da OTAN. Contribuir ainda, e no âmbito da segurança e defesa do continente Europeu, para as AM, fFP e eFP;
- Ponderar a participação, através das possibilidades conferidas pelas equipas de operações especiais, de efetivos e de curta duração no Afeganistão, Iraque e no âmbito da *Task Force Takuba* (TF Takuba), no quadro do combate ao crime organizado e ao terrorismo transnacional;
- Garantir a participação equilibrada em missões no âmbito da ONU, da UE e na OTAN;
- Garantir, no domínio da defesa, a participação no quadro da assistência, formação, treino e assessoria na África subsariana;



- Desenvolver mecanismos de cooperação dentro das missões de Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) da UE ou da ONU, nomeadamente na Força Conjunta G5 Sahel (FC G5 Sahel), obtendo melhores sinergias com os elementos pertencentes ao Ministério da Administração Interna (MAI), contribuindo desta forma para uma das prioridades da PPUE;
- Ponderar o levantamento de novas capacidades destacáveis, que possam ser utilizadas ao nível da gestão civil de crises nacional e europeia, usando a experiência de combate ao *Corona Virus Disease – 19* (COVID19), como por exemplo Nuclear Biológico Químico e Radiológico (NBQR) ou unidades de saúde militar projetáveis. Por outro lado, o levantamento de capacidades de *Stabilization and Reconstruction* (S&R) para serem empregues em cenários de emergência civil. Este último caso é uma das prioridades da PPUE, no âmbito da relação entre clima e defesa;
- Avaliar o nível de risco associado a cada operação e missão, perante a evolução da pandemia COVID19, sem colocar em risco os compromissos assumidos;
- Para todas as missões e operações, indicar a previsão do custo total para cada uma, discriminando as seguintes componentes: (i) Pessoal; (ii) Preparação e manutenção; (iii) Projeção, sustentação e retração; (iv) Operação;
- Identificar as operações e missões que impliquem um empenhamento plurianual, bem como as que possam prolongar-se para além do período considerado (2021-2023);
- Cativar uma reserva de 3% a 5% do orçamento atribuído às FND, precavendo desta forma uma capacidade de decisão para participar em novas missões e operações internacionais, que entretanto venham a ser aprovadas.

4.1.2 Compromissos assumidos por Portugal

Com base nos compromissos assumidos, Portugal participa atualmente em 27 missões e operações em quatro continentes. A sua distribuição contempla as várias OI de que Portugal faz parte, nomeadamente: (i) OTAN; (ii) UE; (iii) ONU; (iv) Missões bilaterais e multilaterais (EMGFA, 2021).

Nos quadros seguintes (Quadro 4, Quadro 5, Quadro 6, Quadro 7) é possível observar as missões/operações em que Portugal participa, no âmbito das várias OI a que pertence.



Quadro 4 - Participação de Portugal em missões/operações no seio da ONU

ONU		
1	<i>United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in the Central African Republic</i>	República Centro Africana
2	<i>United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali</i>	Mali
3	<i>United Nations Verification Mission in Colombia</i>	Colômbia

Quadro 5 - Participação de Portugal em missões/operações no seio da UE

UE		
1	<i>European Union Training Mission in Somalia (EUTM Somalia)</i>	Somália
2	<i>European Union Training Mission in Mali (EUTM Mali)</i>	Mali
3	<i>European Union Naval Force Somalia (EU NAVFOR) - Operation ATALANTA</i>	Somália
4	<i>European Union Training Mission in Central African Republic (EUTM RCA)</i>	República Centro Africana
5	<i>European Union Naval Force Mediterranean (EUNAVFOR Med) – Operation Irini</i>	Mar Mediterrâneo

Além das missões referidas anteriormente, Portugal integra as forças de prontidão da UE (*EU Battlegroups*), assegurando através de meios e forças uma capacidade militar permanente para responder a qualquer tipo de crise.

Quadro 6 - Participação de Portugal em missões/operações no seio da OTAN

OTAN		
1	<i>NATO Assurance Measures (AM)</i>	Lituânia
2	<i>Enhanced Air Policing</i>	Lituânia
3	<i>Tailored Forward Presence</i>	Roménia
4	<i>Resolute Support (RS)</i>	Afeganistão
5	<i>NATO Mission Iraq (NMI)</i>	Iraque
6	<i>Operation Sea Guardian</i>	Mar Mediterrâneo
7	<i>Standing NATO Maritime Group One (SNMG1)</i>	Mar Atlântico
8	<i>Very High Readiness Joint Task Force (VJTF)</i>	França
9	<i>NATO Strategic Direction South (NSDS)</i>	Médio Oriente e Norte de África
10	<i>Standing NATO Mine Countermeasures Group One (SNMCMG1)</i>	Mar do Norte e Báltico



Ainda inserido na OTAN, Portugal integra a *NATO Response Force* (NRF) mantendo em prontidão meios e forças, com capacidade de realizar uma resposta militar rápida face a uma crise emergente.

Quadro 7 - Participação de Portugal em missões bilaterais e multilaterais

Missões bilaterais e multilaterais		
1	<i>Euromarfor European Maritime Force</i>	Mar Mediterrâneo
2	<i>Operation Gallant Phoenix</i>	Jordânia
3	Grupo de Apoio Nacional	República Centro Africana
4	Fiscalização Conjunta e Capacitação Operacional Marítima de São Tomé e Príncipe	São Tomé e Príncipe
5	Iniciativa Mar Aberto 21.1	Golfo da Guiné
6	Iniciativa Mar Aberto 21.2	Golfo da Guiné
7	<i>Africom Obangame Express</i>	Golfo da Guiné
8	<i>Operation Cormybe</i>	Golfo da Guiné
9	<i>Task Force Takuba Operation Barkhane</i>	Chade e Mali

4.2 Os valores financeiros destinado às Forças Nacionais Destacadas

Durante o desenvolvimento do processo de planeamento das FND, é necessário ter em consideração os tetos orçamentais definidos pela tutela em orçamento do estado, sendo que a proposta de empenhamento em termos de FND deve estar em concordância com os valores destinados para tal efeito.

Os valores destinados às FND encontram-se previstos no orçamento de estado aprovado para o ano seguinte. Para o Estado Português a defesa nacional, através da participação das FND em missões e operações internacionais, dá um excelente contributo para a imagem de Portugal, confirmando junto dos seus parceiros como sendo um país que podem confiar, empenhado e atento na procura de soluções que garantem a segurança coletiva de todos. Desta forma, para 2021 o empenhamento deste tipo de forças no exterior do Território Nacional (TN) permanecerá uma prioridade. Além disso com a PPUE a defesa nacional terá um papel ativo durante o primeiro semestre de 2021 (República Portuguesa - Defesa Nacional, 2020).

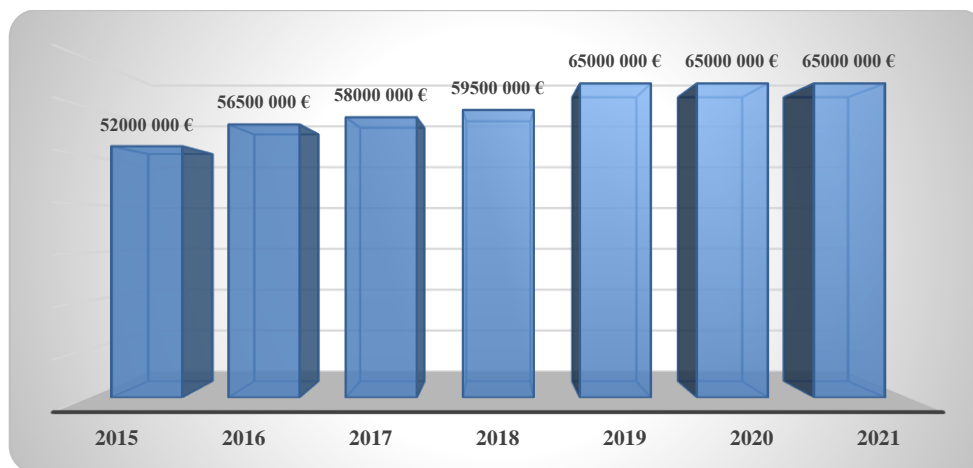
Em sintonia com as orientações políticas difundidas, também o orçamento de estado para 2021 se encontra alinhado com estes documentos, defendendo que as FFAA irão continuar “a estar onde o país, os seus interesses vitais e os seus compromissos internacionais



o determinem, cumprindo as missões que se considerem proporcionais e compatíveis com as prioridades de segurança e com a afirmação do papel de Portugal no mundo”. Desta forma e para fazer face a esta política, para o ano atual estão previstos sessenta e cinco milhões de euros destinados ao emprego de FND no exterior do TN (República Portuguesa - Defesa Nacional, 2020).

Em relação aos anos transatos, este valor estagnou nos últimos anos (2019, 2020 e 2021), no entanto, desde 2015 que o valor destinado às FND tem vindo a aumentar, sendo que em 2016, 2017, 2018 e 2019 aumentou 8,56%, 2,65%, 2,65% e 9,24% respetivamente em relação ao ano transato. Podemos ainda referir que desde 2015 até à atualidade o orçamento destinado às FND aumentou consideravelmente, cerca de 25%, (*vide* Gráfico 1).

Gráfico 1 - Orçamento dos últimos anos destinado às FND



Todo o processo de planeamento das FND é desta forma condicionado pelos valores anuais estipulados pela tutela, sendo que todas as ORM e a proposta de FND para o ano seguinte, devem estar alinhadas com os valores monetários autorizados.

4.3 Análise dos dados

Através da realização de um conjunto de questões, e na tentativa de obter possíveis critérios de priorização para fazer face aos vários cenários de emprego das FND, foram realizadas um conjunto de questões a diversas entidades. Como no anterior capítulo, as entidades, as questões e as respostas podem ser verificadas nos apêndices A, B e C respetivamente.

Passando agora para a análise dos dados obtidos, como referido o Passo 0 é a orientação política, desta forma procurou-se identificar qual a informação necessária que este documento deverá conter. Conforme a Tabela 10, a grande maioria dos entrevistados afirma que esta orientação é demasiada genérica, devendo a mesma ser clara e concisa, sendo



que deveria conter uma estimativa do financiamento previsto. Em sentido oposto, outras entidades, como M. Pereira (entrevista online, de 30 de abril) refere “está na orientação o que deve estar”, sendo que outras entidades referem que este documento nunca vai ser claro nem inequívoco.

Tabela 10 - Análise à questão B.1.1

Categoria	UnReg	Entrevistado							UnEn	
		E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	Soma	%
Tem informação necessária	1.1	X							1	16,66%
Menos genéricas	1.2		X	X			X	X	4	66,66%
Estimativa financiamento	1.3			X					1	16,66%
Compromissos futuros assumidos	1.4		X				X		2	33,33%
Nunca irá ser clara	1.5					X			1	16,66%

Para fazer face aos vários cenários de emprego existentes, aos compromissos assumidos por Portugal e aos interesses nacionais, procurou-se identificar quais os possíveis critérios que poderiam ser aplicados na determinação das missões afetas às FND. Neste campo o consenso não é unanime entre as várias entidades entrevistadas. No entanto, para a maioria o principal critério deveria ser a natureza dos TO e das missões a desempenhar. Além deste critério, existem outros que foram identificados, nomeadamente, o SF, a disponibilidade de meios existente e a prioridade política juntamente com o interesse nacional, conforme Tabela 11.

Tabela 11 - Análise à questão B.2.1

Categoria	UnReg	Entrevistado							UnEn	
		E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	Soma	%
Sistema de forças	1.1	X					X		2	33,33%
Natureza teatros Natureza missões	1.2	X	X		X		X		4	66,66%
Prioridade política e interesse nacional	1.3	X					X		2	33,33%
Em termos de organizações	1.4		X						1	16,66%
Disponibilidade meios	1.5	X					X		2	33,33%
Critérios quantitativos	1.6			X					1	16,66%
Custo/benefício	1.7							X	1	16,66%

No seguimento da questão anterior, e com os possíveis critérios identificados praticamente todas as entidades entrevistadas referem que os critérios por elas identificadas



deverão conter um peso diferente (*vide* Tabela 12), através de um coeficiente diferente originando desta forma uma distinção entre ambos.

Tabela 12 - Análise à questão B.3.1

Categoria	UnReg	Entrevistado							UnEn	
		E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	Soma	%
Peso diferente	1.1	X	X	X		X	X	X	6	85,71%
Não deve existir	1.2				X				1	14,29%

Por fim e ainda respeitante aos critérios, se estes devem ou não ser variáveis consoante o ciclo de planeamento, também neste caso praticamente todas as entidades mencionam que não deverão ser variáveis, conforme Tabela 13.

Tabela 13 - Análise à questão B.3.2

Categoria	UnReg	Entrevistado							UnEn	
		E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	Soma	%
Não devem ser variáveis	1.1	X	X	X	X	X	X		6	85,71%
CEMGFA defina prioridades e peso dos critérios	1.2	X						X	2	28,57%

4.4 Síntese conclusiva

Neste subcapítulo, através da análise efetuada às várias entrevistas realizadas, pretende-se responder à QD2, e verificar, se a mesma cumpre com o estabelecido no OE2.

Antes de se abordar os possíveis critérios de priorização, é necessário abordarmos a orientação política, que é o documento enquadrante para o desenvolvimento deste processo. Para uma melhor fluidez no planeamento, esta orientação deveria conter uma estimativa de financiamento, por forma a priorizar as FND. Este documento surge no início do processo de planeamento para o ano seguinte, em janeiro, sendo que o conhecimento das verbas destinadas às FND só são públicas aquando da aprovação do orçamento de estado no final do ano, o que poderá originar alterações ao planeado e aprovado.

Em termos de critérios de priorização, é da opinião das várias entidades que os mesmos deverão existir. O primeiro deverá ser sempre a prioridade política aliado ao interesse nacional, como ficou evidente na orientação política para 2021, em que a mesma tendo sido difundida apenas em agosto de 2020, altura em que o processo já se encontrava no final, estabelecia a possibilidade da realização de uma missão em Moçambique. Além disso, deverá contemplar quais os compromissos políticos assumidos. O segundo critério deverá



ser o SF, efetuando uma análise do ponto de situação do empenhamento das forças e meios da componente operacional, obtém-se um lote de forças disponíveis para serem projetadas, sendo que deverão ser retiradas as que estão cometidas às FRI. A natureza das missões e dos TO deverá ser outro critério, neste caso, será necessário estipular qual a preferência de missões a cumprir.

Desta forma, pode-se concluir que foi respondida a QD2 e que a mesma cumpre com o estabelecido no OE2.



5. Contributos para os critérios de priorização face aos vários cenários

Com este capítulo pretende-se obter uma resposta à QC desta investigação, cumprindo desta forma para o OG identificado.

Como referido é da opinião generalizada que deverão existir critérios de priorização, que podem ser implementados durante a fase do planeamento das FND. No entanto, e fugindo um pouco à QC da investigação, seria também necessário que para o desenvolvimento deste processo existisse uma estimativa financeira destinada às FND. Como vimos, apenas quando este processo se encontra na sua reta final é que são conhecidos estes valores. Uma possível solução, para contornar esta situação, poderia passar por uma de três hipóteses, sendo todas elas em estreita coordenação com a SG-MDN: (i) Orçamento igual ao do ano anterior; (ii) Orçamento mais cinco milhões de euros; (iii) Os valores necessários para cumprir com todas as missões do ano anterior. Desta forma, todo o processo desenvolvido era baseado numa estimativa financeira próxima da que será atribuída, tornando assim todo o processo mais credível.

Entrando agora nos critérios de priorização, e tendo em consideração a análise efetuada nas entrevistas, mas também na documentação consultada, foram estabelecidos três níveis (*vide* Quadro 8) onde os mesmos se devem inserir:

5.1 Orientação política

Neste caso concreto, deve ser estipulado apenas um critério, os compromissos oficialmente assumidos pelas entidades governamentais competentes. Em termos de valor quantitativo, sendo este um compromisso assumido por Portugal, não deverá existir nenhum coeficiente, na lógica de que Portugal se comprometeu, em participar ou apoiar, uma determinada OI ou um Estado estrangeiro. No entanto, para que durante o processo se perceba quais são os compromissos assumidos por Portugal, os mesmos deverão vir explícitos na orientação política.

5.2 Orientação estratégica

Neste nível foram identificados vários critérios. O primeiro referente à prioridade em termos de área geográfica aliado ao interesse nacional, como por exemplo o Oceano Atlântico ou o Mar Mediterrâneo, as prioridades das OI a que pertencemos e por fim o nosso SF onde são expressas as capacidades dos vários ramos para o cumprimento das suas missões. Em termos quantitativos, e estando a orientação estratégica alinhada com a política, este nível deverá ter um peso entre os 70 a 80 %.



5.3 Outros fatores

Por fim foram definidos um conjunto de critérios, inseridos em outros fatores. O primeiro é referente ao risco associado de um determinado TO, sendo da responsabilidade do CISMIL que para os novos teatros ou para os que se irão manter abertos, deverá ser estabelecido qual o nível de risco associado para as nossas tropas.

O próximo critério é alusivo à tipologia de missão, especificamente, se o comando da força internacional é atribuído a Portugal ou se estamos inseridos numa estrutura com comando de outra nacionalidade.

O terceiro critério diz respeito à evolução da missão, se é uma nova operação, se é para continuar ou se é para retrair desse TO.

O próximo critério é referente aos eventos periódicos que poderão ocorrer a curto prazo, como por exemplo a PPUE, que se encontra atualmente a decorrer, membro do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) ou a presidência da CPLP.

Outro critério que se pode aplicar, é se a FND é composta por uma missão conjunta ou se é destinada apenas a uma componente do SF.

Por fim e não menos importante, deverá ser realizada uma análise aos objetivos estabelecidos no início da operação, procurando identificar se os desígnios iniciais estão ou foram atingidos.

Também neste caso e para o conjunto dos critérios referidos anteriormente, deverá ser atribuído um peso quantitativo entre os 20 e 30 %. Para além disso, cada critério deverá ter um peso quantitativo específico, consoante as opções existentes em cada um.

Desta forma, pode-se concluir que a QC desta investigação foi respondida, tendo desta forma contribuído para o OG deste trabalho.



Quadro 8 - Critérios de priorização para serem empregues no planeamento das FND

Critérios de priorização para serem empregues no planeamento das FND		
Nível	Valor quantitativo	Critérios
Orientação Política	Go/NoGo	Compromissos políticos assumidos OI/outras entidades
Orientação Estratégica	Entre os 70 e os 80%	Prioridade área geográfica/Interesse nacional
		Prioridades das OI/coligações
		SFN
Outros fatores	Entre os 20 e os 30%	Risco Associado (baixo/médio/alto)
		Tipologia de missão (<i>show the flag</i>)
		Evolução da operação/missão (nova missão/continuidade/saída)
		Eventos periódicos (PPUE/CPLP/CSNU)
		Missão conjunta vs missão componente
		Cumprimento dos objetivos estabelecidos (missão continuidade)



6. Conclusões

Atualmente Portugal, resultante da sua política externa, participa no exterior com diversas FND, sendo estas resultantes dos vários acordos políticos estabelecidos com as diferentes OI a que pertencemos e também no âmbito bilateral e multilateral. Nesse sentido, todo este empenhamento é resultante de um processo de planeamento rigoroso e de grande exigência, sendo que este implica uma intensa participação e articulação entre as mais diversas entidades.

Neste âmbito, todo este processo de planeamento é desenvolvido no EMGFA através da realização de dez passos, sendo que para a sua concretização participam ativamente diversas entidades, como por exemplo os ramos das FFAA. Este planeamento inicia-se com a orientação política, que é o documento orientador para a aprovação das FND projetadas para o ano seguinte. A orientação estratégica do Almirante CEMGFA é outro testemunho importante no desenvolvimento deste processo, definindo as prioridades militares face aos meios e recursos disponíveis no SF, indo ao encontro dos interesses nacionais e da orientação política estabelecida.

Neste domínio, é pertinente a presente investigação, que teve como OG “propor possíveis critérios de priorização de nível estratégico/operacional nas FFAA para o planeamento de emprego das FND em missões e operações no exterior do país”. Tendo em consideração que a orientação política é muito abrangente, é necessário orientar o esforço durante os vários passos do processo de planeamento, por forma a cumprir com os desígnios nacionais no âmbito da sua política externa, especificamente na área da segurança e defesa. Desta forma, como ponto de partida para esta investigação e constituindo-se como linha orientadora, procurou-se obter uma resposta à presente QC “que critérios de priorização deverão ser implementados nas FFAA durante a fase do planeamento das FND?”.

Tendo em consideração toda a problemática desta investigação, o desenvolvimento do estudo foi delimitado em três domínios: (i) Temporal: Iniciou-se em 2015 com a elaboração da diretiva de planeamento das FND; (ii) Espacial: O EEINC, onde se inserem as prioridades em termo da nossa política externa e de defesa; (iii) Conceptual: O atual modelo de planeamento das FND. Esta investigação seguiu o processo de raciocínio dedutivo assente numa estratégia qualitativa. O desenho de pesquisa adotado foi o estudo de caso.

Da análise efetuada ao atual processo de planeamento das FND, podemos concluir que o mesmo é viável. Este método inicia-se com a revisão do ano 0, no sentido de efetuar uma avaliação aos teatros onde as nossas forças se encontram projetadas, no sentido de



compreender se os nossos objetivos propostos com a sua participação se encontram ou não a ser cumpridos. Seguidamente, dá-se início ao processo, propriamente dito, com a difusão das duas orientações, política e estratégica, que irão moldar todo o planeamento das FND para o ano seguinte.

Um aspeto importante que deve ser referido é a publicação por vezes tardia da orientação política, que poderá colocar alguns entraves no desenvolvimento deste processo. No entanto, e sendo a orientação política elaborada na DGPDN, existe um planeamento concorrente entre esta e outras entidades que permite continuar a desenvolver todo o processo.

Posteriormente o CCOM, tendo em consideração os meios disponíveis e os interesses militares, define e propõe quais as ORM, que são entregues e apresentadas ao CEMGFA para que este possa discuti-las em CCEM. Estas ORM, são essencialmente um priorizar de missões e de opções de FND, que podem ser empregues no ano seguinte.

Para finalizar todo este processo, após ser entregue ao MD o memorando contendo a proposta final, esta é levada ao CSDN para ser aprovada e implementada, de acordo com o orçamento definido em orçamento de estado.

Um aspeto importante a ter em conta durante o processo de planeamento das FND, é a previsão de qual os valores orçamentais destinados à participação de Portugal no exterior. A indefinição e incerteza do financiamento destinado às FND é um fator que limita o correto desenvolvimento do processo, uma vez que a orientação política não apresenta nenhuma estimativa dos valores que irão ser destinados no ano seguinte à projeção das FND.

Em termos de priorização, tendo em consideração as várias opiniões recolhidas, é unanime a ideia de que o processo deverá conter critérios que permitam efetuar uma priorização de teatros e missões, tendo em consideração a abrangência da diretiva política definida para o emprego das FND. Estes podem passar pela prioridade política aliada ao interesse nacional, o SF onde se encontram as forças e meios que podem ser projetadas e por diversos outros fatores, tais como o risco associado, a tipologia de missão, a evolução da missão, quais os eventos periódicos em que Portugal tem um papel de destaque, se é uma missão conjunta ou de apenas uma componente e por fim se os objetivos estabelecidos no início da missão estão a ser cumpridos ou não. No entanto, um aspeto importante e relevante para o planeamento, é a inexistência de quais os compromissos assumidos por Portugal, quer junto das várias OI a que pertencemos, quer aqueles que são estabelecidos com países amigos.



Desta forma, considera-se que o foi respondida a QC e que o OG desta investigação foi alcançado.

A principal limitação desta investigação prendeu-se pela existência de um manual próprio sobre esta temática, estando nele contidos todos os passos e as entidades que participam. Por outro lado, a escassa literatura e documentação conceptual sobre este assunto é muito reduzida ou inexistente.

Todas as conclusões bem como a fiabilidade dos resultados obtidos, resultou fundamentalmente na experiência profissional e na qualidade das respostas conseguidas através da realização das entrevistas, permitindo desta forma validar o objetivo da presente investigação, tendo a mesma contribuído para que os possíveis critérios de priorização possam fazer parte deste processo de planeamento.

Com base nesta investigação, é possível identificar algumas temáticas que podem ser desenvolvidas em futuros trabalhos:

- No pós planeamento, seria interessante estudar as ferramentas e metodologias usadas para a elaboração da orientação política, sendo este um documento essencial para o desenvolvimento de todo o processo de planeamento das FND.

- No após, estudar as ferramentas e as metodologias que podem ser usadas no acompanhamento permanente das várias missões, nomeadamente no cumprimentos dos objetivos propostos aquando do estabelecimento das FND.

Toda esta investigação, foi elaborada em concordância com os valores e princípios éticos que se encontram definidos no IUM.



Referências bibliográficas

- Bardin, L. (2009). *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70.
- Bernardino, L. M. B. (2019). A Defesa como Vector da Cooperação Político-Estratégica de Portugal em África. Contributos para uma Cooperação de Defesa. *Revista Militar*, 2608, 637-655.
- Borges, J. V. (2016). Ameaças e Riscos Transnacionais: Prespectivas Institucionais. Em J. V. Borges & T. F. Rodrigues (coord), *Ameaças e Riscos Transnacionais no novo Mundo Global* (29-49). Porto: Fronteira do Caos Editores, Lda.
- Bryman, A. (2012). *Social Research Methods* (4.^a ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Caetano, J. (2020). *Planeamento Estratégico e de Forças em Portugal (Relatório de Estágio Curricular)*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa.
- Campenhoudt, L. Van, Marquet, J., & Quivy, R. (2019). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa: Gradiva.
- Conselho de Chefes de Estado-Maior. (2014). *Conceito Estratégico Militar. Aprovado pelo MDN em 22 de julho de 2014. Confirmado pelo CSDN de 30 de julho de 2014*. Lisboa: Estado-Maior General das Forças Armadas.
- Conselho Europeu. (s.d.). Cooperação da UE em matéria de segurança e defesa [Página online]. Retirado de <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/defence-security/>
- Couto, A. C. (1988). *Elementos de Estratégia - Apontamentos para um curso, Vol 1*. Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares.
- Cravinho, J. (2021). Intervenção do Ministro da Defesa Nacional na apresentação das Forças Nacionais Destacadas para 2021 [Página online]. Retirado de <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/intervencao?i=intervencao-do-ministro-da-defesa-nacional-na-apresentacao-das-forcas-nacionais-destacadas-para-2021>
- Decreto-Lei n.º 183/2014, de 29 de dezembro. (2014). *Aprova a Lei Orgânica do Ministério da Defesa Nacional*. Lisboa: Diário da República, 1^a Série, 250, 6375-6382. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Decreto-Lei n.º 58/2019. (2019). *Assegura a execução, na ordem jurídica nacional, do Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses d*. Diário da República, 1^a Serie, 151, 3-40. Lisboa:



Assembleia da República.

Decreto-Lei n.º184/2014, de 29 de dezembro. (2014). *Estado-Maior -General das Forças Armadas*. Diário da República, 1ª Serie, 251, 6382-6397.

Decreto-Lei n.º249/2015, de 28 de outubro. (2015). *Aprova a orgânica do ensino superior militar, consagrando as suas especificidades no contexto do ensino superior, e aprova o Estatuto do Instituto Universitário Militar*. Diário da República, 1ª série, 211, 9298-9311. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.

Decreto Regulamentar n.º 13/2015, de 31 de julho. (2015). *Aprova a orgânica do Estado-Maior-General das Forças Armadas*. Diário da República, 1ª Série, 148, 5275-5295. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.

Decreto Regulamentar n.º 14/2015, de 31 de julho. (2015). *Aprova a orgânica da Direção-Geral de Política de Defesa Nacional*. Diário da República, 1ª Série, 148, 5295-5297. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.

Decreto Regulamentar n.º 8/2015, de 31 de julho. (2015). *Aprova a orgânica da Direção-Geral de Recursos da Defesa Nacional*. Diário da República, 1ª Série, 148, 5195-5198. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.

Defesa Nacional. (2020). EMGFA cria Departamento para a Inovação e Transformação [Página [online](https://www.defesa.gov.pt/pt/comunicacao/noticias_fa/Paginas/EMGFA-cria-Departamento-para-a-Inovacao-e-Transformacao.aspx)]. Retirado de https://www.defesa.gov.pt/pt/comunicacao/noticias_fa/Paginas/EMGFA-cria-Departamento-para-a-Inovacao-e-Transformacao.aspx

Despacho n.º 2536/2020, de 24 de fevereiro. (2020). *Diretiva Ministerial de Planeamento de Defesa Militar - quadriénio 2019-2020*. Diário da República, 2º série, Parte C, 38, 36-41. Lisboa: Defesa Nacional Gabinete do Ministro.

Despacho n.º 8142/2019, de 16 de setembro. (2019). *Diretiva de Orientação Política para o Planeamento das Forças Nacionais Destacadas para o ano civil de 2020*. Diário da República, 2ª Serie, Parte C, 177, 23-25. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.

EMGFA. (2015). *Diretiva N.º 030/CEMGFA/15 - Processo de Planeamento das Forças Nacionais Destacadas*. Lisboa: Estado-Maior General das Forças Armadas.

EMGFA. (2018). *Diretiva Estratégica do Estado-Maior-General das Forças Armadas 2018-2021*. Lisboa:Autor.

Estado-Maior General das Forças Armadas. (2020). *Manual para o Planeamento Estratégico Militar do Estado Maior General das Forças Armadas*. Lisboa: Estado-Maior General das Forças Armadas.



- Estado-Maior General das Forças Armadas. (2021). *Forças Nacionais Destacadas 2021: Contributo para a paz, a segurança e a estabilidade internacional*. Lisboa: Autor.
- Gabinete do Ministro da Defesa Nacional. (2020). *Diretiva de Orientação Política para o Planeamento das Forças Nacionais Destacadas para o ano civil de 2021*. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Hayes, R. H. (1985). *Strategic Planning—Forward in Reverse?* retirado de <https://hbr.org/1985/11/strategic-planning-forward-in-reverse>
- Lei Orgânica n.º 1-A/2009, de 07 de julho. (2009). *Aprova a Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas*. *Diário da República, 1ª Série, 129, 4344-(2)-4344-(18)*. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei Orgânica n.º 5/2014 de 29 de agosto. (2014). *Procede à primeira alteração à Lei de Defesa Nacional, aprovada pela Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de julho*. *Diário da República, 1.ª Série, 166. 4545 a 4557*. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei Orgânica n.º 6/2014 de 1 de setembro. (2014). *Procede à primeira alteração à Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas, aprovada pela Lei Orgânica n.º 1-A/2009, de 7 de julho*. *Diário da República, 1.ª Série 167. 4597-4611*. Lisboa: Assembleia da República.
- Lykke, A. F. (2001). *Toward an Understanding of Military Strategy*. Em *U.S. Army War College Guide to Strategy*. Pennsylvania: Strategic Studies Institute, US Army War College.
- Ministérios dos Negócios Estrangeiros. (s.d.). *Missão da NATO* [Página online]. Retirado de <https://otan.missaoportugal.mne.gov.pt/pt/a-nato/a-missao-da-nato>
- Morgan, G., & Smircich, L. (1980). *The Case for Qualitative Research*. *Academy of Management Review* 5, (4), 491-500.
- Nações Unidas. (2019). *Missão da ONU* [Página online]. Retirado de <https://unric.org/pt/missao-da-onu/>
- Rego, A., Cunha, M. P. e, & Jr, V. M. (2018). *Quantos participantes são necessários para um estudo qualitativo? Linhas práticas de orientação*. Em: *Revista de gestão dos Países de Língua Portuguesa vol.17 (2), p.43-57*.
- República Portuguesa - Defesa Nacional. (2020). *Orçamento de Estado (OE2021)*. Lisboa: Autor.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º19/2013, de 5 de abril de 2013. (2013). *Aprova o Conceito Estratégico de Defesa Nacional*. *Diário da República, 1º Série, 67. 1981 a*



1995. Lisboa, Conselho de Ministros.
- Ribeiro, A. S. (2006). Planeamento Estratégico e de Forças. *Revista Militar* 2457.
- Ribeiro, A. S. (2010a). *O Essencial ao Processo Estratégico - Teoria Geral da Estratégia*. Coimbra: Edições Almedina, SA.
- Ribeiro, A. S. (2010b). *Política de Defesa Nacional e Estratégia Militar - Modelo de Elaboração*. Loures: Diário de Bordo.
- Ribeiro, A. S. (2019). *Teoria Geral da Estratégia: O essencial ao processo estratégico*. Coimbra: Almedina.
- Santos, L., & Lima, J. (2019). *Orientações metodológicas para a elaboração de trabalhos de investigação*. *Cadernos do IUM*, 8. Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- Sarmento, M. (2013). *Metodologia científica para a elaboração, escrita e apresentação de teses*. Lisboa: Universidade Lusíada Editora.
- Somekh, B., & Lewin, C. (2005). *Research Methods in the Social Sciences*. Londres: Sage Publications Ltd.
- Stockholm International Peace Research Institute. (2020). SIPRI releases new map of multilateral peace operations [Página *online*]. Retirado de <https://www.sipri.org/news/2020/sipri-releases-new-map-multilateral-peace-operations>
- Talambas, J. D. A. da G. (2020). *Proposta de um Modelo para a Geração de Forças nas Forças Armadas* (Trabalho de Investigação Individual no âmbito do Curso de Promoção a Oficial General). Instituto Universitário Militar [IUM], Lisboa.
- Walliman, N. (2006). *Social Research Methods*. Londres: Sage Publications Ltd.
- XXII Governo Constitucional. (2019). Programa do XXII Governo Constitucional 2019-2023 [Página *online*]. Retirado de: <https://www.portugal.gov.pt/gc22/programa-do-governo-xxii/programa-do-governo-xxii-pdf.aspx?v=«mlkvi»=54f1146c-05ee-4f3a-be5c-b10f524d8cec>.
- Yarger, D. H. R. (2006). *Strategic Theory for the 21st Century »The Little Book on Big Strategy«*. Carlisle: Strategic Studies Institute, US Army War College.



Anexo A — Mapa entidades intervenientes no processo de planeamento das FND

	DIPLAEM	MAR	FA	EXE	DIT	CCOM	NMR	MILREP	CEMGFA	CCEM	DGPDN	DGRDN	DIREC	DIRCSI	CISMIL	SG-MDN	MDN	MNE	CSDN
PASSO 0 - Orientação Política																			
PASSO I - Avaliação do Ano N																			
PASSO II - Revisão do Processo																			
PASSO III - Orientação Estratégica																			
PASSO IV - Definição das Opções de Resposta Militar																			
PASSO V - Proposta de FND																			
PASSO VI - Memorando de FND																			
PASSO VII - Aprovação da Proposta de FND																			
PASSO VIII - Parecer Sobre a Proposta de FND																			
PASSO IX - Implementação e Gestão de FND (Contínuo)																			
Processo de Geração de Forças																			
Missões Identificadas/Em curso																			
Missão Nova - Imediato/Curto Prazo																			
Missão Nova - Médio/Longo Prazo - Força inexistente																			
Missão Nova - Médio/Longo Prazo - Força já existente																			

Atribuições:

	Contribui
	Coordena/elabora
	Coordena a parte militar
	Aprova o contributo militar
	Aprova
	Emite Parecer
	Confirma
	Avalia
	Observador

Legenda:

DIPLAEM - Divisão de Planeamento Estratégico Militar;
MAR - Marinha;
FA - Força Aérea;
EXE - Exército;
DIT - Departamento de Inovação e Transformação;
CCOM - Comando Conjunto para as Operações Militares;
CEMGFA - Chefe de Estado-Maior-General das Forças Armadas;
NMR - National Military Representative (Representante Militar Nacional no "Supreme Headquarters Allied Powers Europe");
MILREP - Representante Militar de Portugal na OTAN e na EU;
CCEM - Conselho de Chefes de Estado-Maior;
DGPDN - Direção-Geral de Política de Defesa Nacional;
CISMIL - Centro de Informações e Segurança Militar
DIRCSI - Direção de Comunicação e Sistema de Informações;
DIREC - Direção de Recursos
DGRDN - Direção-Geral de Recursos de Defesa Nacional;
SG-MDN - Secretaria Geral do Ministério da Defesa Nacional
MDN - Ministro da Defesa Nacional;
MNE - Ministério dos Negócios Estrangeiros
CSDN - Conselho Superior de Defesa Nacional;

Fonte: Estado-Maior General das Forças Armadas (2020, pp. 4–5)



Apêndice A — Lista de entidades entrevistadas

Neste apêndice, pode-se consultar a lista de entidades que foram entrevistadas para o desenvolvimento do presente trabalho.

Quadro 9 - Lista de entidades entrevistadas

N.º	Identificação	Função	Data entrevista
E1	Major-General Paulo Emanuel Maia Pereira	2.º Comandante da Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização da República Centro-Africana ⁽¹⁾	30 de abril 2021
E2	Capitão de Mar e Guerra José Diogo Pessoa Arroiteia	Diretor do Centro integrado de Treino e Avaliação Nava ⁽²⁾	16 de abril de 2021
E3	Coronel Gilberto Lopes Garcia	Comandante do Corpo de Alunos na Academia Militar ⁽³⁾	19 de abril de 2021
E4	Coronel Luís Manuel Pinto de Almeida Rocha	Assessor na Direção Planeamento Estratégico de Defesa	21 de abril de 2021
E5	Tenente-Coronel Fernando Almeida	Coordenador na Divisão de Operações da Repartição de Planeamento e Doutrina, no Estado-Maior da Força Aérea	03 de maio de 2021
E6	Tenente-Coronel Américo Filipe Costa Pereira	Coordenador de Área na Divisão de Cooperação, Operações, Informações e Segurança, no Estado-Maior do Exército	15 de abril de 2021
E7	Capitão-Tenente Pereira da Silva	Coordenador na Divisão de Operações, no Estado-Maior da Armada	14 de abril de 2021

Observações:

⁽¹⁾ Desempenhou as funções de Chefe da Divisão de Planeamento Estratégico Militar no EMGFA e Diretor Coordenador no Estado-Maior do Exército;

⁽²⁾ Entre novembro de 2018 e até setembro de 2019, desempenhou as funções de Chefe da Área de Planos do Comando Conjunto para as Operações Militares;

⁽³⁾ Desempenhou as funções de Chefe da Repartição de Prospetiva e Planeamento Estratégico Militar do EMGFA.

Por motivos de agenda e de empenhamento não foi possível entrevistar o Coronel Rui Cleto, Chefe da Repartição de Prospetiva e Planeamento Estratégico Militar do EMGFA.



Apêndice B — Guião da entrevista realizada

INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR

Curso Estado-Maior Conjunto 2020-2021

Guião de Entrevista

Sou o Major de Infantaria do Exército Português Ricardo Vieira Azevedo Estrela e no âmbito do Curso Estado-Maior Conjunto 2020-2021 estou a realizar um Trabalho de Investigação Individual, subordinado ao tema “PLANEAMENTO DAS FORÇAS NACIONAIS DESTACADAS – ALINHAMENTO ESTRATÉGICO, PRIORIZAÇÃO E FINANCIAMENTO”.

O Despacho n.º 8142 de 2019 do Ministro da Defesa (MD), estabelece que a participação das Forças Armadas em missões e operações no exterior visa prosseguir o superior interesse constitucionalmente definido de garantia da defesa da independência nacional e da integridade do território, designadamente pela satisfação dos compromissos internacionais do Estado Português no âmbito militar, no quadro da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), da União Europeia (UE), da Organização das Nações Unidas (ONU) e quando aplicável, no quadro multilateral.

Desde 1991, ano da primeira projeção para o exterior de Portugal, e até ao final de 2019 as Forças Armadas (FFAA) realizaram duzentas e setenta e uma (271) missões em cinquenta e três (53) países diferentes, todas estas foram inseridas nas várias organizações onde Portugal se encontra inserido - OTAN, ONU, EU – e através de acordos bilaterais e multilaterais estabelecidos.

O Estado-Maior General das Forças Armadas (EMGFA) é o órgão responsável por planear, dirigir e controlar o emprego das FFAA no cumprimento das missões superiormente estabelecidas e autorizadas. Este planeamento, é revelador de uma grande exigência e rigor e que implica uma intensa articulação entre o EMGFA e os ramos das FFAA, cabendo a estes, a geração, preparação e sustentação das forças da componente operacional do Sistema de Forças.

Em 2020, foi aprovado pelo EMGFA uma publicação de Planeamento Estratégico Militar (PEM), que estabelece um novo processo para o planeamento anual das Forças Nacionais Destacadas (FND), sendo prospetivado o seu emprego futuro, num prazo de três ou mais anos.

Este processo, é desenvolvido de acordo com os seguintes 10 passos:



- Passo 0 - Orientação Política;
- Passo I - Avaliação do Ano 1 (N1);
- Passo II - Revisão do Processo;
- Passo III - Orientação Estratégica;
- Passo IV - Definição das modalidades Opções de Resposta Militar (ORM);
- Passo V - Proposta das FND (N+1);
- Passo VI - Memorando das FND (N+1);
- Passo VII - Aprovação do memorando das FND (N+1);
- Passo VIII - Parecer sobre a proposta das FND;
- Passo IX (Contínuo) – Implementação e Gestão das FND.

O objeto de investigação do presente trabalho, centra-se na fase do planeamento das FND, na perspetiva de encontrar critérios de priorização, ao nível operacional/estratégico para emprego das forças nos vários cenários no Espaço Estratégico de Interesse Nacional Conjuntural (EEINC). Assim, o Objetivo Geral (OG) desta investigação é propor possíveis critérios de priorização de nível estratégico/operacional nas FFAA para o planeamento de emprego das FND em missões e operações no exterior do país, tendo sido identificadas duas Questões Derivadas (QD):

QD1: Como é efetuado o atual processo de planeamento das FND?

QD2: Quais os possíveis critérios de priorização para os cenários de emprego estratégico militar que podem ser cometidos às FFAA?

Sendo Vossa Excelência uma entidade com elevadas responsabilidades e com participação ativa na implementação das diferentes fases do planeamento de defesa militar e um reconhecido especialista na matéria em apreço, venho solicitar que se digne responder às questões da presente entrevista que se encontra dividida em dois grupos.

Grupo A

Para responder à QD1, no sentido de compreender o atual processo de planeamento das FND e analisar as potencialidades e vulnerabilidades do atual modelo, foram identificadas as seguintes questões:

A.1 – Atualmente, com base no Manual para o Planeamento Estratégico Militar do Estado-Maior General das Forças Armadas, o seu processo é composto por 10 passos.



- A.1.1 – Na sua opinião, todo este processo constituído por 10 passos é viável?*
- A.1.2 – Quais são as potencialidades e vulnerabilidades do mesmo?*
- A.2 – O mesmo Manual, estabelece um conjunto de 19 entidades intervenientes no processo de planeamento das Forças Nacionais Destacadas, com atribuições específicas.*
- A.2.1 – Na sua opinião, todas estas entidades contribuem de forma decisiva para o desenvolvimento deste processo?*
- A.2.2 – Poderiam ser menos entidades?*
- A.2.3 – Quais são as potencialidades e as vulnerabilidades da existência de 19 entidades neste processo?*
- A.3 – Como referido, o processo de Planeamento de Forças Nacionais Destacadas inicia-se com o Passo I (nov), Passo II (dez), Passo III (fev), Passo IV (abr), Passo V (mai), Passo VI (fim mai), Passo VII (jun) e Passo VIII (set).*
- A.3.1 – Na sua opinião, todo este processo é viável de ser realizado nos meses/datas previstos?*
- A.3.2 – Quais as potencialidades e vulnerabilidades da existência desta fita de tempo?*
- A.4 – O atual modelo de planeamento das FND inicia-se com a difusão da orientação política, no entanto, nos últimos dois anos esta orientação não surgiu na data prevista.*
- A.4.1 – Na sua opinião, esta situação teve implicações no processo de planeamento das FND?*
- A.4.2 – Quais foram as potencialidades ou vulnerabilidades desta orientação tardia?*

Grupo B

Para responder à QD2, no sentido de identificar possíveis critérios de priorização para os cenários de emprego estratégico/operacional militar que podem ser cometidos às FFAA, foram identificadas as seguintes questões destinadas a tentar identificar possíveis critérios de priorização das missões/operações durante a fase de planeamento, por forma a cumprir com a orientação política estabelecida no Passo 0:

- B.1 – O planeamento das Forças Nacionais Destacadas tem como Passo 0 a Orientação Política, onde são estipulados o “quadro de segurança internacional e as diretrizes políticas, em conformidade com os compromissos e prioridades da política externa”.*



- B.1.1** – *Na sua opinião, quais deveriam ser as recomendações, preocupações ou indicações/prioridades estabelecidos nesta orientação política?*
- B.2** – *O Passo III deste planeamento (Orientação Estratégica Militar), estabelece as “prioridades em áreas de esforço, propondo as missões e operações no âmbito das Organizações Internacionais, compromissos bilaterais e multilaterais assumidos”.*
- B.2.1** – *Na sua opinião, qual deveria ser a tipologia de critérios a aplicar na determinação das várias missões onde as Forças Armadas poderão participar, visando os vários compromissos internacionais assumidos por Portugal nas Organizações Internacionais a que pertence?*
- B.3** – *No seguimento da questão anterior, ao serem estipulados a tipologia de critérios a aplicar na determinação das missões.*
- B.3.1** – *Na sua opinião estes critérios deveriam conter o mesmo peso?*
- B.3.2** – *Quais os critérios que poderiam/deveriam ser variáveis mediante as circunstâncias daquele ciclo?*



Apêndice C — Resumo contendo as ideias chave das entrevistas realizadas

A.1 <i>Atualmente, com base no Manual para o Planeamento Estratégico Militar do Estado-Maior General das Forças Armadas, o seu processo é composto por 10 passos</i>	
A.1.1 <i>Na sua opinião, todo este processo constituído por 10 passos é viável?</i>	
E1	O processo é viável, já foi aplicado em 2019 para as FND de 2020 e com sucesso.
E2	Tendo já participado neste processo no ano 0 (antes da promulgação), como Chefe da Área de Planos do CCOM, responsável pelo passo IV, considero-o viável.
E3	Quanto mais cedo tivermos a orientação política mais viável se torna o processo. Esta orientação deve ter os compromissos assumidos para o ano seguinte, por forma a que as FFAA comecem a planear com base nessas orientações.
E4	Não estou em condições de responder, pois não pretendia pronunciar-me sobre competências do EMGFA.
E5	Desde 2018 que a DIPLAEM iniciou um processo de revisão do processo de planeamento das FND, enquadrado num processo mais vasto, que consubstancia o Planeamento Estratégico Militar. A Divisão de Operações do Estado-Maior da Força Aérea (DIVOPS) apenas participa no planeamento das FND, sendo que o PEM está sob a alçada da Divisão de Planeamento (DIVPLAN). A DIVOPS responderá a este questionário no que diz respeito, estritamente, ao planeamento das FND, baseada na experiência recente. Informação adicional, deverá ser contactada a DIVPLAN. Posto este enquadramento, e retomando a revisão do processo, os planeamentos de 2019, 2020 e 2021 já foram executados sob este fluxo constituído pelos 10 passos... a sua viabilidade acaba por ser validada pelo “sucesso” alcançado nos planeamentos dos anos referidos. Como todos os processos, existe margem de melhoria, nomeadamente na execução.
E6	Todos os processos são viáveis, desde que envolva o patamar político, estratégico e operacional.
E7	Sim é viável.
A.1.2 <i>Quais são as potencialidades e vulnerabilidades do mesmo?</i>	
E1	P- É viável e já foi implementado em 2019, encontra-se bem estruturado com os vários passos bem definidos e quando os mesmos devem ser realizados. V- Início do processo desconhecimento de quais as verbas destinadas para as FND que se encontram em fase de planeamento. Poderá ser tendencioso, face às ideias de cada entidade que têm um papel chave neste processo
E2	P- Envolvimento de todas as entidades desde o início do processo, trazendo transparência ao processo e evitando de forma consistente que uma das entidades altere 180° a sua posição a meio do processo. V- A eventual morosidade do processo, pois cada “desvio para a esquerda”, em cada passo, vai refletir-se nos restantes.
E3	P- Bem estrutura e viável desde que haja a orientação política. V- Não existe a montante os valores definidos para o ano seguinte, quais são os montantes disponíveis para o ano seguinte. Financiamento não é garantido a montante.
E4	Não estou em condições de responder, pois não pretendia pronunciar-me sobre competências do EMGFA.
E5	P- Estão vertidas no facto de ser um processo multidisciplinar e com a participação ativa dos ramos ao longo de todo o processo. V- Estão centradas, numa primeira fase, no incumprimento da publicação/divulgação dos documentos estruturantes, nomeadamente os de nível político. E, numa segunda fase, no inevitável “regateio” por parte dos ramos para conseguirem assegurar as missões que entendem como importantes, neste contexto, e onde se identificam os



		maiores níveis de retorno operacional.
	E6	P- Envolve o poder político, o nível estratégico e a componente operacional. V- Atropelos ao processo, alguns passos não são realizados com o cuidado devem ser feitos, traduz-se falta de informação adequada, incompleta que origina afeta o produto final. Contributos válidos, timing tem que ser respeitado, lacuna base científica para que alguns passos sejam criados e elaborados de uma forma não seja tão subjetiva de estabelecimento de missões e participações que sejam subjetivas porque “eu quero”.
	E7	P- Sequência bem estruturada V- Processo com algum nível de rigidez, não consegue integrar a informação necessária, das várias áreas das operações, das tendências futuras, deve ser feito a montante.

A.2 *O mesmo Manual, estabelece um conjunto de 19 entidades intervenientes no processo de planeamento das Forças Nacionais Destacadas, com atribuições específicas*

A.2.1 *Na sua opinião, todas estas entidades contribuem de forma decisiva para o desenvolvimento deste processo?*

	E1	Modelo sistematizado como está no manual encontra-se muito bem feito, tudo o que se pretender colocar em cima do mesmo era viciá-lo. No entanto está gerido por perceções com ideias preconcebidas.
	E2	Umás mais que outras, mas todas têm responsabilidade, pelo que devem ficar comprometidas com o processo.
	E3	Está correto, toda as estruturas participam, os Ramos através do seus comandos operacionais, toda as estruturas fazem o seu contributo para o desenvolvimento do processo, e nos últimos três anos tornou o mesmo sólido.
	E4	Não estou em condições de responder, pois não pretendia pronunciar-me sobre competências do EMGFA.
	E5	Tendo o processo sido revisto há tão pouco tempo, não tenho indícios que possam descartar qualquer das entidades envolvidas no mesmo. Ao terem sido incluídas, é porque foi identificada a necessidade imperiosa da sua intervenção.
	E6	Entidades com papeis totalmente diferentes. Há entidades com papel decisão como o EMGFA, os ramos têm uma ação de proposta. Entidades com papel de decisão, entidades com papel de aconselhamento como o CISMIL, entidades que preparam, os Ramos, com a estimativa de custos, proposta ao nível de ambição. CCOM deveria ser a elaborar as ORM com base nas orientações políticas e estratégicas, não estão todos no mesmo patamar.
	E7	Nem todas contribuem decisivamente para o processo, as que mais interferem são os Ramos e o EMGFA (através da sua orientação) e o Ministério da Defesa através da sua orientação política.

A.2.2 *Podariam ser menos entidades?*

	E1	Depende do passo do processo que estamos a falar, mas enquanto não houver uma definição orçamental vamos continuar a fazer um processo ah doc. Há passos em que participam umas entidades e noutros outras. Talvez, nos vários passos do processo deverão estar diversas entidades para contribuir para o mesmo. Por exemplo na orientação estratégica, temos o EMGFA, o CCOM e os Ramos.
	E2	Podiam, mas corria-se o risco do processo, como um todo, não “limpo”.
	E3	Face à estruturas das FFAA são estas que devem participar neste processo. Não vejo que falte nenhuma nem que estejam a mais.
	E4	Não estou em condições de responder, pois não pretendia pronunciar-me sobre competências do EMGFA.
	E5	Implícito na resposta anterior.



E6	Podiam ser menos entidades, não deveriam ser tantas entidades a trabalhar ao mesmo tempo. Deveria englobar os mecanismos de resposta rápida das várias nações. Podiam ser menos entidades se caso os inputs fossem mais simples e mais diretos, através de uma estratégia mais clara. Se cada entidade fizer o seu trabalho não há muita chatice, uma vez que o processo está delineado para começar num determinado período e terminar noutro.
E7	O fato de serem muitas entidade não prejudica o processo, poderá é ocorrer alguns contributos de algumas entidades que não sejam muito prementes.

A.2.3 <i>Quais são as potencialidades e as vulnerabilidades da existência de 19 entidades neste processo?</i>	
E1	P- Processo coerente até ao final do mesmo, está articulado para ser coerente até ao fim. V- Falta de entendimento e correspondente atraso do mesmo.
E2	Falta de entendimento comum e correspondente atraso.
E3	P- Não haver atropelos, cada estrutura sabe exatamente o que tem que fazer em cada passo. Onde é que o CCOM deve ter um papel mais ativo nomeadamente no “assessment” (análise do processo), a DIPLAEM que está a liderar o processo uma vez que o CEMGFA tem o comando operacional pode ocorrer alguma dificuldade neste processo na decisão se é para um lado ou para o outro. V- Difícil dar continuidade aos trabalhos, quem está à frente das várias áreas é pessoal antigo, existe uma grande rotação dos quadros, é difícil dar continuidade ao processo.
E4	Não estou em condições de responder, pois não pretendia pronunciar-me sobre competências do EMGFA.
E5	P- Multidisciplinarietà V- Satisfazer os requisitos de todos.
E6	P- De certa forma o processo fica com mais consenso a vários níveis, espelha a parte política, a orientação estratégica e o que os ramos têm pronto para apoiar esta vontade política e estratégica. Workshop realizado entre o passo II e III é importante par orientação o esforço para o ano seguinte. V- As limitações financeiras não permitem agradar a todos os intervenientes neste processo, principalmente aos ramos.
E7	A mesma resposta que na anterior.

A.3 *Como referido, o processo de Planeamento de Forças Nacionais Destacadas inicia-se com o Passo I (nov), Passo II (dez), Passo III (fev), Passo IV (abr), Passo V (mai), Passo VI (fim mai), Passo VII (jun) e Passo VIII (set)*

A.3.1 <i>Na sua opinião, todo este processo é viável de ser realizado nos meses/datas previstos?</i>	
E1	O processo deveria alinhar-se com um referencial. Neste processo entra a arte, do planeamento concorrente. Existem datas que não podem ser alterados, o CSDN em dezembro, aí temos que ter as FND aprovados, mas já vamos tarde, uma vez que já devíamos ter dito aos ramos o que irá ocorrer no ano seguinte. Temos que trabalhar com pressupostos, tendências, possibilidades e o processo tem que decorrer paralelo.
E2	Desde que o passo 0 seja feito em tempo, sim. Tal como se em cada deadline o CEMGFA decida como prosseguir para a fase seguinte, independentemente de existir ou não consenso.
E3	Para alimentar o ciclo é necessário realizar os nove passos, não interessa muito se são realizados nos meses específicos. É uma orientação geral, pode ser necessário ajustar o processo.
E4	Não estou em condições de responder, pois não pretendia pronunciar-me sobre competências do EMGFA.
E5	A acumulação de tarefas de todos os intervenientes tem vindo a demonstrar que nem sempre é fácil cumprir com as datas preconizadas. O sincronismo de agendas também é um fator difícil de alcançar. A experiência dos últimos anos pode ter demonstrado



		que existe muita dificuldade em cumprir com estas datas.
	E6	Encontra-se bem definido. Para isso todas as entidades deverão ter as coisas planeadas, não devo estar à espera que me solicitem os contributos referente ao ano anterior, devemos nos precaver antecipadamente. Processo é viável para cada entidade participar quando o deve fazer. O timing é adequado, dá espaço à discussão entre todas as entidades. Alguns passos poderiam ser realizados mais cedo. Se os passos foram estabelecidos com base na participação noutros fóruns. Tem que se ter respeito pelo processo e pelo timing, de forma a juntar a informação necessária para o passo seguinte.
	E7	Os meses podem estar incluídos no manual como orientação geral, mas nos últimos tempos não têm sido cumpridos e não houve nenhum problema em relação a isso. Nos últimos dois anos os mesmos foram atípicos por causa do Covid.

A.3.2 *Quais as potencialidades e vulnerabilidades da existência desta fita de tempo?*

	E1	As mesmas que a anterior.
	E2	As mesmas que a anterior.
	E3	P- Estipulados os passos a seguir não significa que seja um processo rígido nas datas específicas. V- Orientação política tardia e a questão do financiamento.
	E4	Não estou em condições de responder, pois não pretendia pronunciar-me sobre competências do EMGFA.
	E5	Implícito na resposta anterior.
	E6	P- Cada entidade sabe o que tem que fazer e quando o devo fazer, não ficando à espera que todos terminem as tarefas que são necessárias realizar antes da prossecução de um determinado passo. Sabe o que tem que fazer, quando o tem que fazer e qual o nível que é pretendido. V- Se o processo não for respeitado, o tempo que os vários interveniente necessitam para trabalhar pode não ser o mais adequado.
	E7	As mesmas que as todas anteriores

A.4 *O atual modelo de planeamento das FND inicia-se com a difusão da orientação política, no entanto, nos últimos dois anos esta orientação não surgiu na data prevista.*

A.4.1 *Na sua opinião, esta situação teve implicações no processo de planeamento das FND?*

	E1	Nunca vem na altura estabelecida. Não teve impacto devido às pessoas que se encontram nestas entidades e que fazem o processo andar para a frente sem ainda haver uma orientação política aprovada. No entanto, a orientação política nunca varia muito de ano para ano, sendo que é com base na orientação política que o CEMGFA elabora a sua orientação estratégica. No caso da orientação política, esta deve conter essencialmente os interesses nacionais, as prioridades políticas e uma coisa que nunca é dada, as verbas (orçamento) destinadas às FND, elemento essencial para que se possa priorizar as nossas FND.
	E2	Desconheço.
	E3	Colocou alguns entraves no planeamento, quanto o mais cedo possível seria o ideal.
	E4	Não estou em condições de responder, pois não pretendia pronunciar-me sobre competências do EMGFA.
	E5	Os cenários internacionais e a experiência têm mostrado que as mudanças são pontuais e que a orientação política não varia significativamente. Este facto tem permitido, com alguns “inputs” “ad-hoc”, ajustar o planeamento das forças no exterior com uma



		margem de erro controlada. Sabendo-se, no entanto, que poderá haver necessidade de alterações quando o documento oficial “vê a luz do dia”.
	E6	Quando a orientação política vem tardia não vai permitir identificar as várias ORM, para que as mesmas pudessem analisadas e verificar a melhor modalidade. Tem implicações no desenvolvimento do próprio processo.
	E7	Em 2020 não teve pois todo o processo atrasou por causa da pandemia.

A.4.2 <i>Quais foram as potencialidades ou vulnerabilidades desta orientação tardia</i>		
	E1	V- Não pode estar dependente de pessoas mas sim ao método que se definido no manual. Acaba por colocar alguns entraves ao processo.
	E2	Potencialidade nenhuma, vulnerabilidade efetuar um planeamento eventualmente “politicamente desatualizado”
	E3	Entraves ao desenvolvimento do processo.
	E4	Não estou em condições de responder, pois não pretendia pronunciar-me sobre competências do EMGFA.
	E5	P- Nenhumas. V- Nunca foram manifestas.
	E6	Pode provocar algumas limitações no desenvolvimento correto do processo, nomeadamente no levantamento das ORM.
	E7	V- Deveria ter chegada mais cedo para influenciar os trabalhos dos ramos

B.1	<i>O planeamento das Forças Nacionais Destacadas tem como Passo 0 a Orientação Política, onde são estipulados o “quadro de segurança internacional e as diretrizes políticas, em conformidade com os compromissos e prioridades da política externa”.</i>
------------	---

B.1.1 <i>Na sua opinião, quais deveriam ser as recomendações, preocupações ou indicações/prioridades estabelecidos nesta orientação política?</i>		
	E1	Está muito bem o que está na orientação política, o que deve estar. A orientação estratégica é que é a tradução política para aquilo que são as opções de resposta militar, é exatamente o que se faz o planeamento NATO. O modelo que fomos buscar é o planeamento NATO, planeamento estratégico.
	E2	O EEINC é, na essência, de dimensão geográfica, pelo que, criando anéis á volta de Portugal, teatros na vizinhança próxima e na “camada” seguinte, têm que ser prioridade. Depois há as exceções. Se há uma crise em Moçambique ou em Timor-Leste temos que estar presentes. Mas faz sentido estar na Colômbia? Mesmo no Afeganistão, já não contribuímos para o esforço global o suficiente? Não devíamos retrair desse TO e ir para outro mais próximo? (obviamente que nestas perguntas, implicitamente estão as respostas).
	E3	Menos genéricas, trazer uma estimativa clara o financiamento, qual o caminho que pretendem seguir, a orientação é demasiado genérico.
	E4	É um processo político e o emprego visa potenciar e prestigiar Portugal e as suas Forças Armadas (atenção à questão securitária do empenho – uma oportunidade política de emprego tem de ser avaliada paralelamente com o risco da missão- segurança).
	E5	Por muito que seja desejável, a orientação política nunca vai ser clara e inequívoca. Cabe aos planeadores militares integrar as diversas variáveis subjacentes a este tipo de planeamento, tais como: razoabilidade, exequibilidade, praticabilidade, aceitabilidade, equilíbrio, representatividade (inter-ramos, interagências e multi geográfica), entre outras que queiramos adicionar ao processo. No final, a validação é eminentemente política e só existirá quando aqueles princípios estão verificados.
	E6	Orientação política deve ser clara e concisa. Quando se dá prioridade a tudo significa que nada tem prioridade. Tem que dar prioridades concretas, por forma a alcançar uma missão restabelecida por parte da estratégia, permitindo à parte operacional possa dirimir as suas opções. Um documento que refira quais os compromissos de futuro assumidos por Portugal junto das OI.



E7	Princípios estratégicos (custos/benefícios) , quadro de missões acaba por se constituir como portfolio. Maximizar o impacto estratégico desse conjunto de missões, podem haver alguns processos de agregação. Montado um modelo de FND a executar no ano seguinte e avaliar o impacto estratégico que daí advém. Capacidades de cada ramo de cada membro, recursos limitados como podemos aplicar maximizando o impacto estratégico. Conjunto de capacidades nas FFAA estão desenhadas de acordo com as tarefas que lhes estão atribuídas, para isso devem ser aplicadas essas capacidades por forma a que as mesmas se mantenham válidas e relevantes.
-----------	---

B.2 *O Passo III deste planeamento (Orientação Estratégica Militar), estabelece as “prioridades em áreas de esforço, propondo as missões e operações no âmbito das Organizações Internacionais, compromissos bilaterais e multilaterais assumidos”.*

B.2.1	<i>Na sua opinião, qual deveria ser a tipologia de critérios a aplicar na determinação das várias missões onde as Forças Armadas poderão participar, visando os vários compromissos internacionais assumidos por Portugal nas Organizações Internacionais a que pertence?</i>
E1	1º Critério: Sistema de Forças (verifica a prontidão da força, retira as que estão cometidas às Forças de Reação Imediata. 2º Critério: Natureza dos teatros, e natureza das operações 3º Critério: Da prioridade política e do interesse nacional, questão do governo, orientação política, quero dar ênfase ao atlântico, do mediterrâneo, à NATO, etc, sempre com a avaliação de risco das opções, daquilo que deixas de fazer. Se vou sair do Afeganistão tenho um risco associado e o impacto associado na imagem de Portugal, é uma coisa que nunca é feita. Tenho que ter a noção que quando tomo uma decisão, quais os são os riscos e os impactos, para o país, para a política externa, para o treino, para as forças, é necessário avaliar as decisões que são tomadas. Avaliar o impacto das decisões. Exemplo não participamos em nenhuma operação na NATO. 4º Disponibilidade de meios, forças, pessoal, recursos materiais, recursos financeiros 5º Critério do interesse nacional. O que é fator decisivo estar a defender os interesses nacionais e os interesses operacionais. É preciso conjugar as duas coisas.
E2	Em termos de organizações, NATO, EU, CPLP e ONU. Bilaterais de acordo com a proximidade geográfica (maioritariamente). Evitar ter duas operações no mesmo TO, mesmo que de organizações diferentes.
E3	Conjunto de critérios de forma quantitativos, ter um determinado peso, tendo em consideração as orientações claro do Almirante CEMGFA, dando mais importância a uma área ou a outra. Ideia clara de quais as prioridades do Almirante CEMGFA, tem que existir a parte qualitativa, uma vez que temos os compromissos plurianuais, existem compromissos assinados por Portugal nomeadamente a VJTF, este compromisso tem um custo na participação, levantamento de capacidade feitas. Implica a participação dos oficiais de ligação junto da Brigada Franco-Alemã, está prevista a participação dessa força nos exercícios de projeção e prontidão. Os compromissos assumidos deverão ter as associado uma estimativa das implicações sejam elas financeiras, materiais e meios.
E4	O mesmo que na anterior.
E5	Na revisão do processo, que foi acompanhada nos últimos anos, não foram identificadas tipologias de critérios distintos dos atuais. Talvez um maior período de maturação deste processo venha a identificar essa necessidade. De momento, não consigo identificar critérios adicionais ou variantes dos atuais.
E6	Aspetos fixos, critérios estratégicos, critérios operacionais, prioridades dos ramos, prioridade área geográfica.
E7	Orientação política, custo/benefício em termos militares e contributo para o desenvolvimento das capacidades e por fim reapreciação o esforço em termos de orientação política.



B.3 *No seguimento da questão anterior, ao serem estipulados a tipologia de critérios a aplicar na determinação das missões.*

B.3.1 <i>Na sua opinião estes critérios deveriam conter o mesmo peso?</i>		
E1		Os critérios deverão ter um peso, mas para chegar às Opções de Resposta Militar. Também existe um processo para chegar às ORM. Se temos o modelo na NATO é aplicá-lo.
E2		Não
E3		Os critérios não deverão ter o mesmo peso. Este ano o peso que foi dado a Moçambique possivelmente para o ano não terá, outro exemplo é a PPUE tem outro peso nos critérios.
E4		Não podem existir “pesos” a este nível. Pode sim ocorrer uma orientação unicamente de Portugal contribuir de forma significativa e equilibrada na dimensão NATO, ONU, EU e bilateral. É como falar na desejável igualdade de género em várias especificidades de emprego que obriga a um investimento cujos reflexos só se tornam visíveis 10-15 anos após os respetivos investimentos (pilotos, comandantes de navio, QRF, Operações Especiais
E5		Os critérios utilizados não deverão ser generalizados, isto é, devem ser suficientemente dinâmicos para poder acompanhar as variações dos cenários e até as orientações políticas. Nesse sentido, a ponderação que lhes é atribuída não tem de ser fixa...
E6		Rácios (coeficientes) diferentes consoante os critérios estabelecidos
E7		Sim, seguindo a ordem da resposta anterior e tendo em consideração o valor militar da missão.

B.3.2 <i>Quais os critérios que poderiam/deveriam ser variáveis mediante as circunstâncias daquele ciclo?</i>		
E1		Isso é o que decorre na orientação política e decorre na orientação estratégica, o que se pede é que o CEMGFA defina prioridades e peso dos critérios.
E2		Por princípio não, apenas se existir uma alteração drástica ao ambiente político-estratégico.
E3		Definir as variáveis mediante as circunstâncias. Poderá haver um reajusto do rumo anualmente, poderá ser necessário ajusto consoante a defesa externa.
E4		Por princípio não.
E5		Implícito na resposta anterior.
E6		Os critérios devem ser fixos, o que muda são as variáveis existentes para cada critério, como por exemplo a PPUE, consoante o tipo de missão (comando de destaque).
E7		Podem ser variáveis mediante as circunstâncias que estamos a analisar.