

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

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

Raul Fernando Rodrigues Cabral Gomes

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

Carlos Manuel Mendes Dias

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

Resumo

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

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

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

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

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

Abstract

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

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

1. Introdução

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Quadro 1 – Objetivos Específicos

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

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

2. Enquadramento teórico e metodológico

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

2.1 Revisão de literatura

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

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

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

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

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

2.2 Modelo de análise

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

Quadro 2 – Modelo de Análise

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

3. Metodologia e método

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

3.1 Metodologia

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

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

3.2 Método

3.2.1. Participantes e procedimento

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

Quadro 3 – Identificação dos entrevistados

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

[Cont.]

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

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

3.1.2 Instrumentos de recolha de dados

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

3.1.3 Técnicas de tratamento dos dados

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

4. Apresentação dos dados e discussão dos resultados

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

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

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

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

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

4.1.1 A hierarquização dos Estados

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

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

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

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

4.1.2 O poder do pequeno Estado

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

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

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

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

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

4.1.3 O poder de Portugal

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

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

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

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

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

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

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

4.1.4 Síntese conclusiva e resposta à QD1

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

4.2 O Emprego das FFAA no contexto internacional

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

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

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

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

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

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

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

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

Quadro 4 – Análise da Questão 1

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

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

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

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

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

Quadro 5 – Análise da Questão 2

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

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

4.2.1 O contributo da Marinha

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

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

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

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

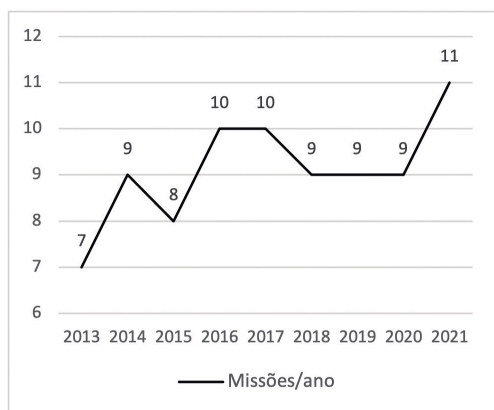


Figura 1 – Total de missões da Marinha, por ano, nas OI

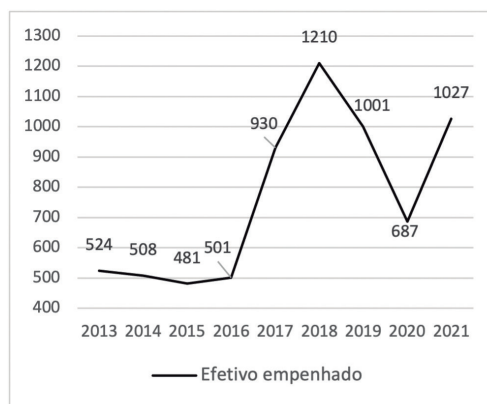


Figura 2 – Efetivo total da Marinha, por ano, em missões nas OI

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

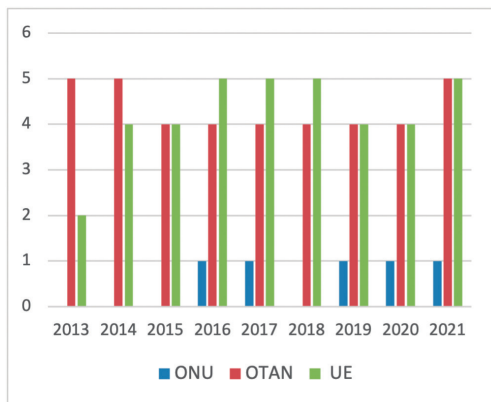


Figura 3 – Total de missões da Marinha, por ano, por OI

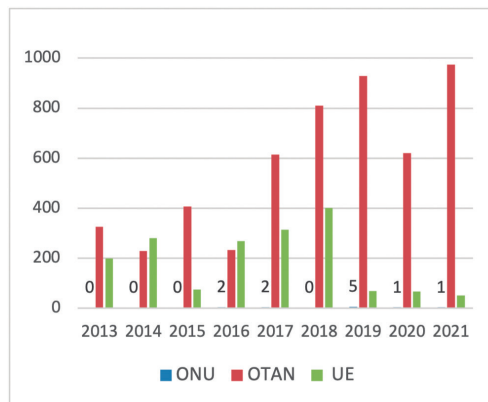


Figura 4 – Efetivo total da Marinha, por ano, em cada OI

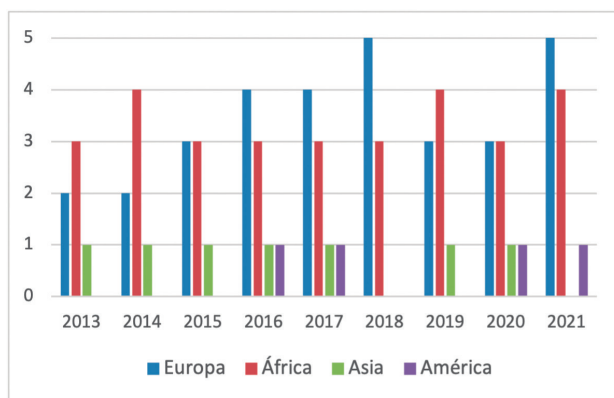


Figura 5 – Total de missões da Marinha, por ano, em cada continente

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

4.2.2 O contributo do Exército

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

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

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

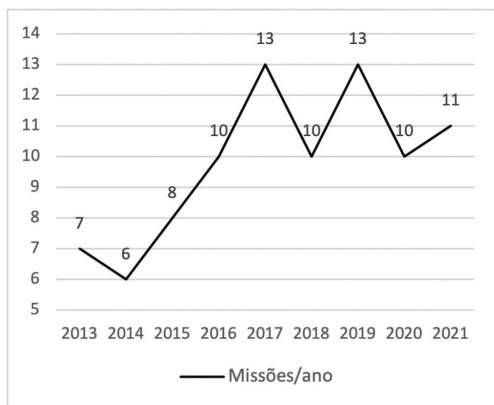


Figura 6 – Total de missões do Exército, por ano, nas OI

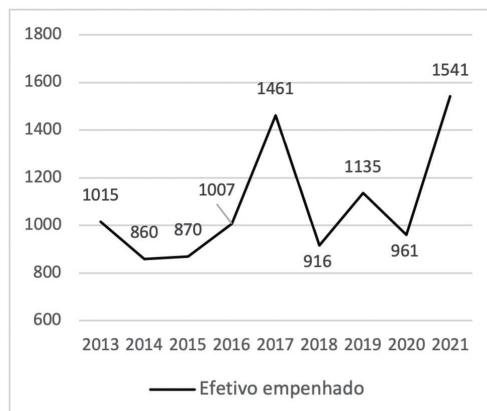


Figura 7 – Efetivo total do Exército, por ano, em missões nas OI

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

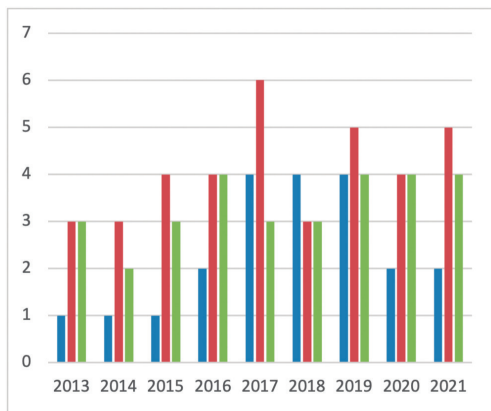


Figura 8 – Total de missões do Exército, por ano, por OI

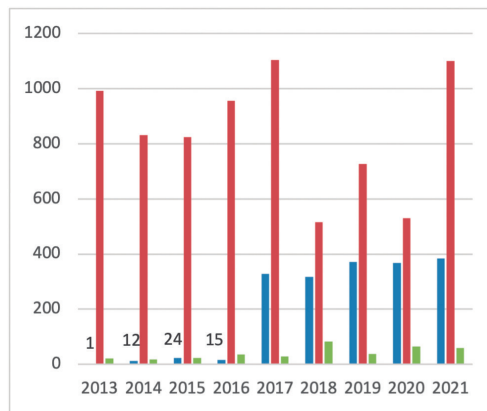


Figura 9 – Efetivo total do Exército, por ano, em cada OI

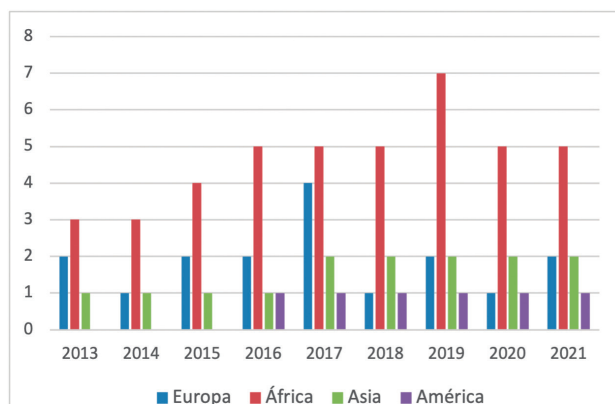


Figura 10 – Total de missões do Exército, por ano, em cada continente

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

4.2.3 O contributo da Força Aérea

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

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

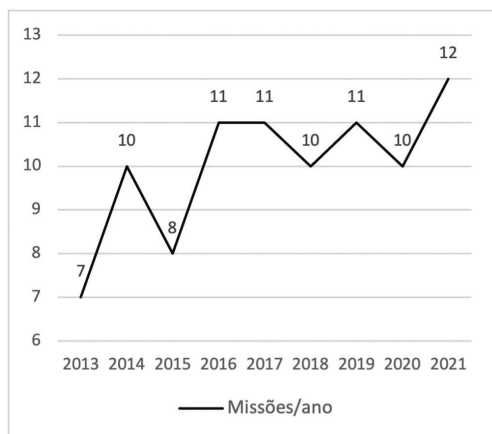


Figura 11 – Total de missões da FA, por ano, nas OI

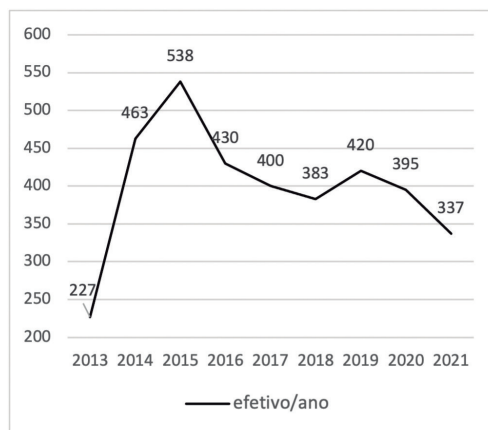


Figura 12 – Efetivo total da FA, por ano, em missões nas OI

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

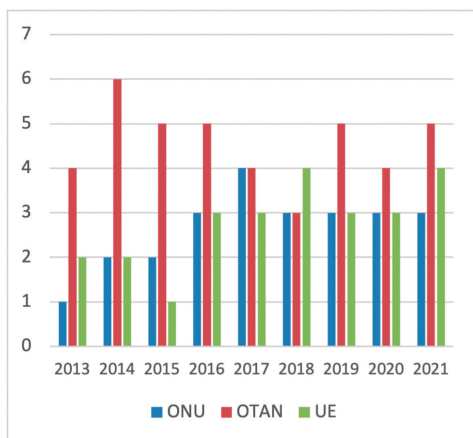


Figura 13 – Total de missões da FA, por ano, por OI

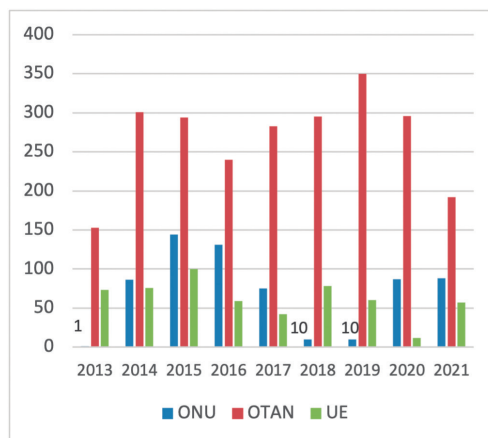


Figura 14 – Efetivo total da FA, por ano, em cada OI

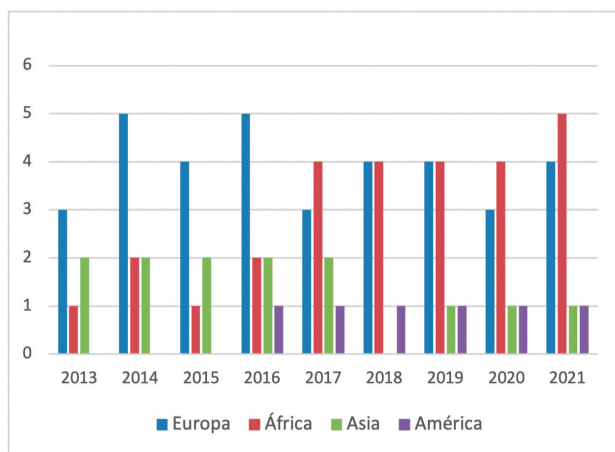


Figura 15 – Total de missões da FA, por ano, em cada continente

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

4.2.4 O emprego das Forças Armadas

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

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

Quadro 6 – Análise da Questão 3

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

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

Quadro 7 – Análise da Questão 4

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

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

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

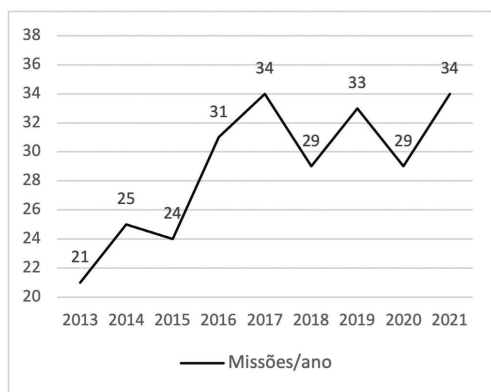


Figura 16 – Total de missões das FFAA, por ano, nas OI

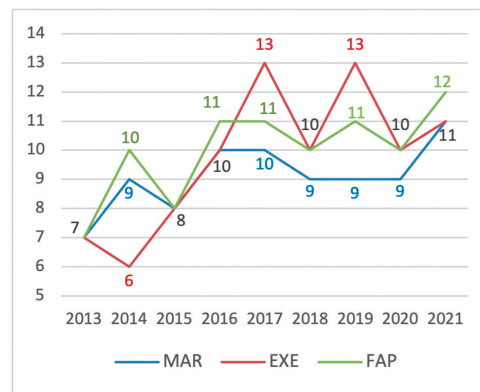


Figura 17 – Total de missões das FFAA, por ramos, por ano

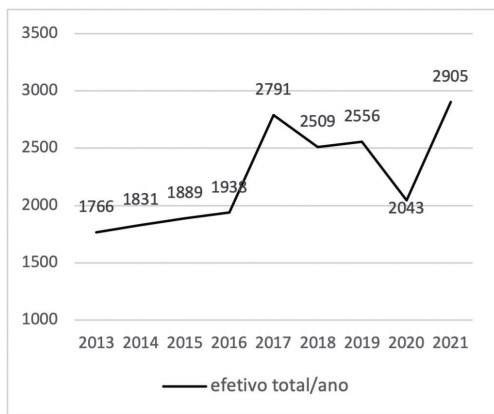


Figura 18 – Efetivo das FFAA empenhado, por ano

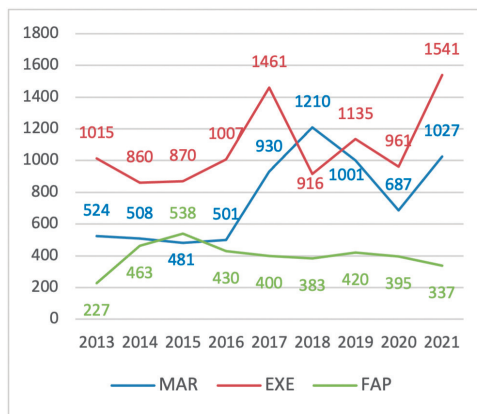


Figura 19 – Efetivo total das FFAA empenhado, por ramos

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

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

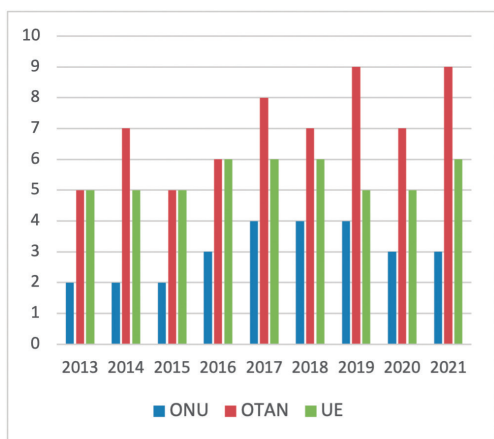


Figura 20 – Total de missões, por ano, em cada OI, com participação das FFAA

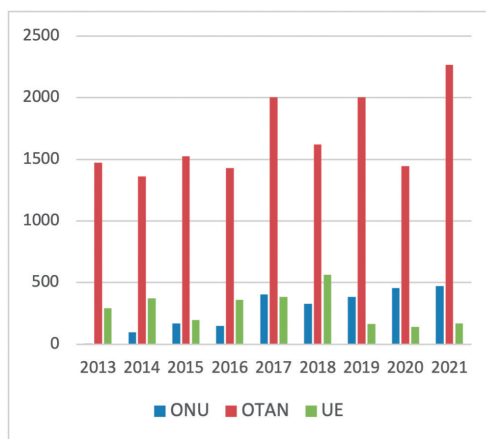


Figura 21 – Efetivo das FFAA empenhado em cada OI

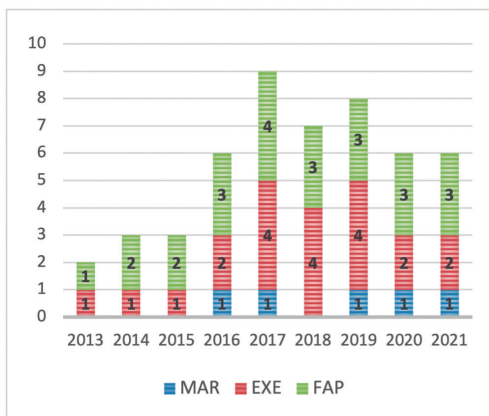


Figura 22 – Total de missões das FFAA, por ramo, na ONU

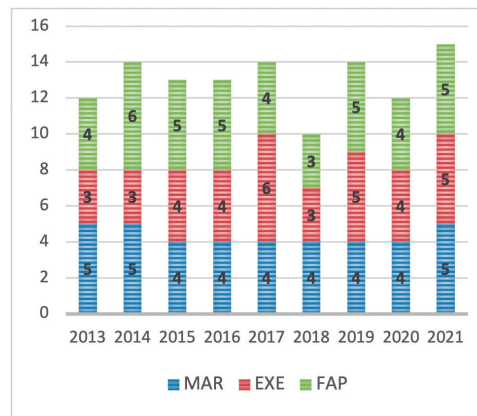


Figura 23 – Total de missões das FFAA, por ramo, na OTAN

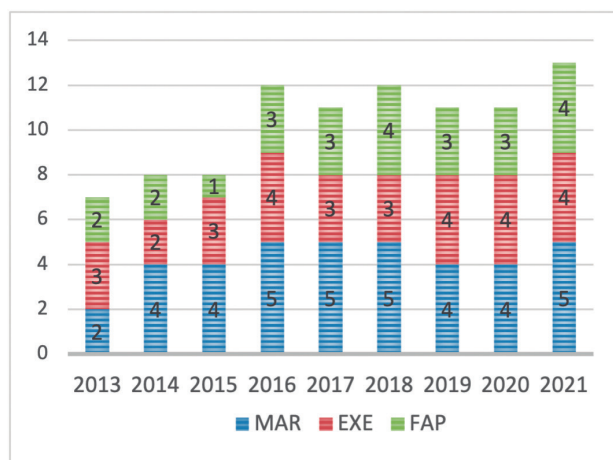


Figura 24 – Total de missões das FFAA, por ramo, na UE

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

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

Quadro 8 – Análise da Questão 5

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

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

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

Quadro 9 – Análise da Questão 6

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

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

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

Quadro 10 – Análise da Questão 7

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

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

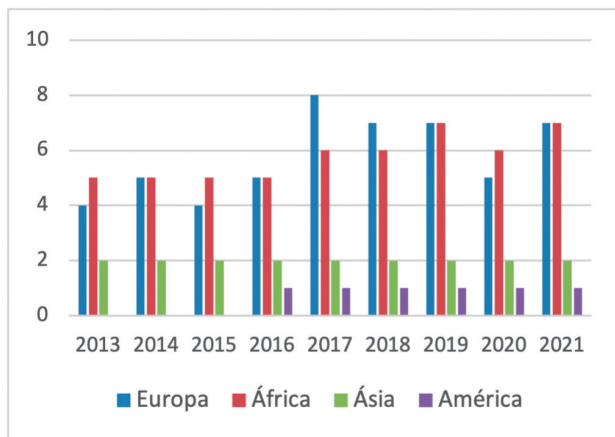


Figura 25 – Total de missões das FFAA por continente

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

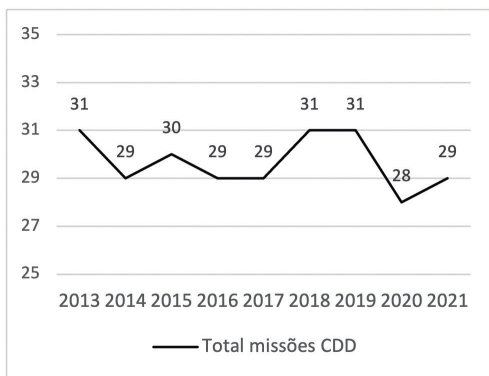


Figura 26 – Total de missões CDD, por ano

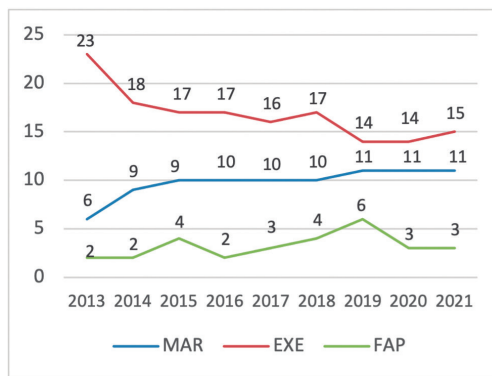


Figura 27 – Total de missões CDD, por ano, por ramo

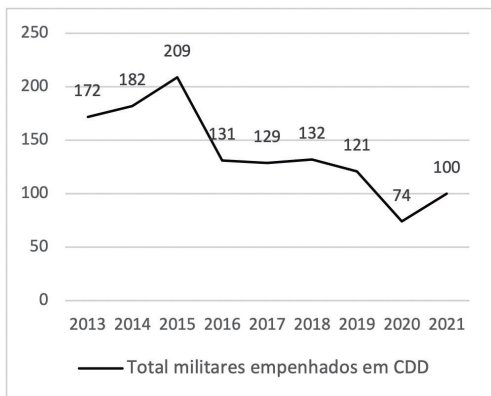


Figura 28 – Efetivo total em missões CDD

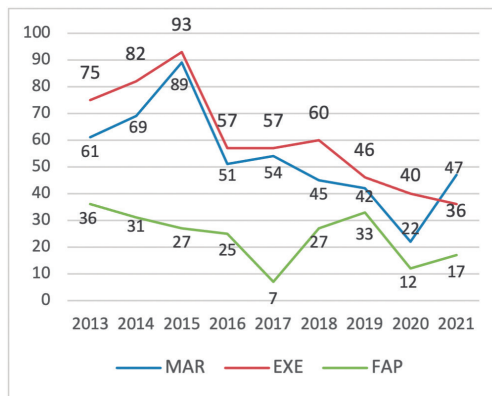


Figura 29 – Efetivo total em missões CDD, por ramo

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

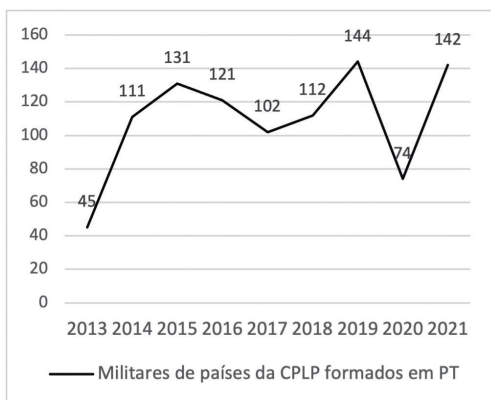


Figura 30 – Total de militares da CPLP formados em Portugal

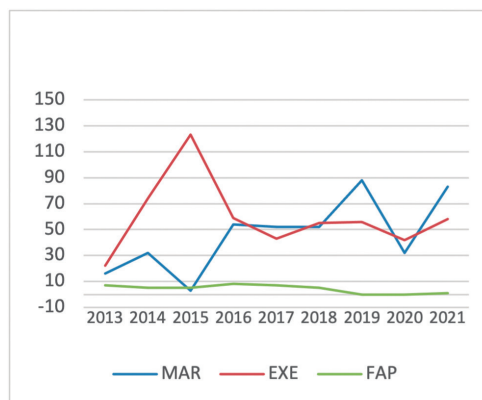


Figura 31 – Total de militares da CPLP formados, por ano em Portugal, por ramo

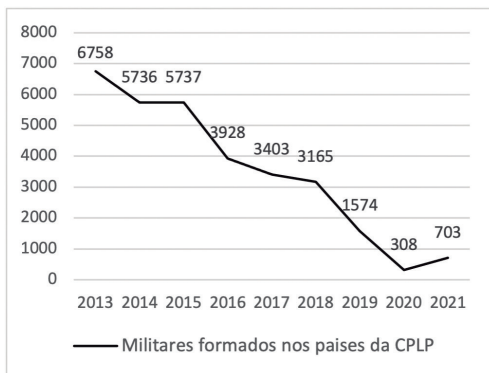


Figura 32 – Total de militares da CPLP formados nos países da CPLP, por ano

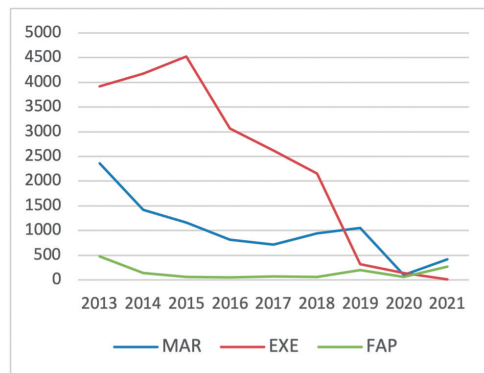


Figura 33 – Total de militares da CPLP formados nos países da CPLP, por ramo

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

4.2.5 Síntese conclusiva e resposta à QD2

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5. Conclusões

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Referências bibliográficas

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

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

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

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

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

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