

**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS
CURSO DE PROMOÇÃO A OFICIAL GENERAL
2022/2023**



TRABALHO DE INVESTIGAÇÃO INDIVIDUAL

**OS PROCESSOS DE DECISÃO E DE PLANEAMENTO NO CONTEXTO DA
REFORMA LEGISLATIVA DE 2021**

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

**António Neves Rodrigues
Capitão-de-mar-e-guerra, Marinha**



INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS

OS PROCESSOS DE DECISÃO E DE PLANEAMENTO NO
CONTEXTO DA REFORMA LEGISLATIVA DE 2021

Capitão-de-mar-e-guerra, Marinha, António Neves Rodrigues

Trabalho de Investigação Individual do CPOG 2022/2023

Pedrouços 2023



INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS

OS PROCESSOS DE DECISÃO E DE PLANEAMENTO NO
CONTEXTO DA REFORMA LEGISLATIVA DE 2021

Capitão-de-mar-e-guerra, Marinha, António Neves Rodrigues

Trabalho de Investigação Individual do CPOG 2022/2023

Orientador: Coronel Tirocinado, Artilharia, Octávio João Marques Avelar

Pedrouços 2023



Declaração de compromisso Antiplágio

Eu, **António Manuel Neves Rodrigues**, declaro por minha honra que o documento intitulado **Os processos de decisão e de planeamento no contexto da reforma legislativa de 2021** corresponde ao resultado da investigação por mim desenvolvida enquanto auditor do **CPOG 2022/2023** no Instituto Universitário Militar e que é um trabalho original, em que todos os contributos estão corretamente identificados em citações e nas respetivas referências bibliográficas.

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

Pedrouços, **23 de julho de 2023**

Nome

Assinatura



Agradecimentos

O presente trabalho de investigação individual constituiu uma viagem de “descoberta” sobre um tema que também é estruturante para a organização e funcionamento das Forças Armadas, com inerentes complexidades e desafios, perante as quais contei com o apoio e contributos relevantes, que importa, agradecer.

O meu primeiro agradecimento pessoal é dirigido ao meu orientador e amigo, Coronel Tirocinado de Artilharia Octávio Avelar. Agradeço a sua permanente disponibilidade, as orientações sempre esclarecidas numa viagem de “descoberta” nem sempre com ventos favoráveis, mas cujo inexigível apoio, camaradagem, conhecimento e carácter, estiveram sempre presentes para me assegurar uma “navegação segura” até ao porto de chegada.

Agradeço, em particular, a todas as entidades entrevistadas, pela sua disponibilidade, franqueza e objetividade durante os depoimentos, permitindo a recolha de dados e informações fundamentais para a investigação.

Aos auditores do Curso de Promoção a Oficial General 2022/2023 pela sua camaradagem, espírito de entre-ajuda, pela partilha de conhecimento e franca interação que muito me inspiraram no presente trabalho.

Agradeço, igualmente, aos Majores Vilela e Silva Monteiro, pela disponibilidade em esclarecerem dúvidas relativa à Metodologia de Investigação Científica.

Por fim, agradeço à minha família, sempre o “porto de abrigo”, e novamente por compreenderem amiúde as minhas ausências na partilha familiar.



Índice

1. Introdução	1
2. Enquadramento teórico e metodológico	4
2.1 Revisão da literatura e conceitos estruturantes	4
2.1.1 O conceito de decisão e de planeamento.....	6
2.1.2 Categorias de planos na LDN e na LOBOFA	6
2.1.3 Níveis de decisão e de planeamento.....	6
2.1.4 Mecanismos de coordenação e modalidades de comando e controlo	7
2.1.5 Outros conceitos relevantes.....	8
2.2 Modelo de análise	8
2.3 Metodologia	9
2.4 Método.....	10
2.4.1 Participantes e procedimento	10
2.4.2 Instrumentos de recolha de dados	11
2.4.3 Técnicas de tratamento dos dados	11
3. Desafios e riscos para os processos de decisão e de planeamento.....	12
3.1 Concentração dos níveis estratégico e operacional no CEMGFA.....	12
3.2 Unidade de comando no CEMGFA exígua no nível estratégico.....	13
3.3 Constrangimentos ao nível do pessoal e do material nas FFAA	15
3.4 Equilíbrio interno entre as atribuições do CEMGFA e dos CEM	16
3.5 Processo de decisão difuso na LDN e LOBOFA.....	17
3.6 Síntese conclusiva.....	19
4. Agilidade e continuidade nos processos de decisão e de planeamento	21
4.1 Função e propósito dos mecanismos de coordenação	21
4.2 Possibilidades de adequação de mecanismos de coordenação	22
4.2.1 Equipas de planeamento operacional e de ligação permanente	23
4.2.2 Reforço incremental das estruturas do EMGFA	24
4.2.3 Passagem dos CC dos ramos para a dependência do CEMGFA.....	25
4.2.4 Atribuição de missões aos CEM	26
4.3 Síntese conclusiva.....	27
4.4 Resposta à Questão Central	29



5. Conclusões	31
Referências bibliográficas	34

Índice de Apêndices

Apêndice A — Corpo de conceitos	Apd A-1
Apêndice B — Modelo de análise	Apd B-1
Apêndice C — Quadros síntese de análise de conteúdos documentais.....	Apd C-1
Apêndice D — Contributos para melhorar o processo de decisão e de planeamento	Apd D-1
Apêndice E — Sinope das entrevistas.....	Apd E-1
Apêndice F — “Mapeamento” do processo de decisão na “reforma legislativa”	Apd F-1

Índice de Figuras

Figura 1 – Matriz de análise do COG na mudança para “novo paradigma estrutural”	22
Figura 2 - Processo de decisão e de planeamento para o emprego operacional	Apd F-1

Índice de Quadros

Quadro 1 – Modelo de análise	Apd B-1
Quadro 2 – Análise de conteúdos significativos da dimensão “Emprego operacional” (“ <i>ends</i> ”) e “Geração, preparação e sustentação” (“ <i>means</i> ”)	Apd C-1
Quadro 3 – Análise de conteúdos significativos da dimensão “Agilidade e Continuidade” (“ <i>ways</i> ”)	Apd C-7
Quadro 4 – Matriz SWOT – Exploração e análise de oportunidades de melhoria....	Apd D-1
Quadro 5 – Sinopse dos conteúdos significativos das entrevistas.....	Apd E-1
Quadro 6– Relação das entrevistas confirmatórias.....	Apd E-4



Resumo

O “novo paradigma estrutural” das Forças Armadas (FFAA), projetado na reforma legislativa de 2021/22, assenta no reforço da unidade de comando no Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas (CEMGFA) a fim de incrementar a capacidade de resposta das FFAA. Porém, no acervo legislativo da reforma não foi estabelecido explicitamente um processo de decisão e de planeamento para o emprego operacional consequente com as missões específicas das FFAA (MIFA).

A mudança para o “novo paradigma” não é imune perante desafios e riscos na sua adaptação e consolidação, nomeadamente, no reequilíbrio interno das competências e atribuições dos órgãos, para superar o desafio da coesão no planeamento e emprego operacional, e em especial, nos mecanismos de coordenação entre os órgãos das FFAA, estruturantes para a agilidade no processo de decisão e a continuidade do planeamento de operações no *continuum* entre paz e guerra.

Os resultados da investigação apontam para que o desenvolvimento colaborativo de planos de operações, nomeadamente, de contingência, em função das MIFA, é essencial para gerar a credibilidade (nesses planos de operações), a confiança (no processo de decisão e de planeamento) e daí o comprometimento (nas decisões) por parte dos intervenientes nos níveis estratégico-político e estratégico-militar.

Palavras-chave:

Processo de decisão e de planeamento; planeamento de operações; unidade de comando.



Abstract

The "new structural paradigm" of the Portuguese Armed Forces (PAF), designed in the 2021/22 legislative reform, is based on strengthening the unity of command in the Chief of the General Staff of the Armed Forces (CEMGFA) in order to increase the PAF's responsiveness. However, the legislative framework of the reform did not explicitly establish a decision-making and planning process consistent with the specific missions of the PAF (MIFA).

The organization change posed by this "new paradigm" is not immune to challenges and risks in its adaptation and consolidation, notably in the internal rebalancing of the roles and responsibilities of the organs, to overcome the challenge of cohesion in planning and operational employment, and in the coordination mechanisms between PAF organs, which are structuring for the agility in the decision-making process and the continuity in operations planning.

The research findings indicate that collaborative planning to develop operation plans, namely contingency plans, based on MIFA, is essential to generate credibility (through those plans), confidence building (through tailored decision-making and planning process), and thus cohesive commitment (through commensurate decisions) to increase the PAF's responsiveness.

Keywords:

Decision-making and planning process; operations planning; unity of command



Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos

A

AJP *Allied Joint Publication*

C

C2 Comando e Controlo

CC Comandos de componente

CCEM Conselho de Chefes de Estado-Maior

CCOM Comando Conjunto para as Operações Militares

CEM Chefes dos Estados-Maiores dos Ramos das Forças Armadas

CEM14 Conceito Estratégico Militar de 2014

CHOD *Chief of Defense*

CISMIL Centro de Informações e Segurança Militares

CMF Conjunto Modular de Forças

CMX *Crisis Management Exercise*

COG Centro de Gravidade

COSF Componente Operacional do Sistema de Forças

COPD *Comprehensive Operations Planning Doctrine*

CRM *Crisis Response Measures*

CSDN Conselho Superior de Defesa Nacional

D

DDA *Deterrence and Defence of Euro-Atlantic Area*

DF Dispositivo de Forças

DL Decreto-Lei

E

EMC Estado-Maior Conjunto

EMGFA Estado-Maior-General das Forças Armadas

F

FFAA Forças Armadas

FRI Força de Reação Imediata

J

JOPG *Joint Operations Planning Group*



L

LDN	Lei de Defesa Nacional
LO	Lei Orgânica
LOBOFA	Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas
LOEMGFA	Lei Orgânica do Estado-Maior-General das Forças Armadas

M

MC	<i>Military Committee</i>
MDN	Ministro da Defesa Nacional
MIFA	Missões Específicas das Forças Armadas
MIFA14	Missões Específicas das Forças Armadas, aprovadas em 2014

N

NAC	<i>North Atlantic Council</i>
NATO	<i>North Atlantic Treaty Organization</i>
NCRS	<i>NATO Crisis Response System</i>
NMS	<i>NATO Military Strategy</i>

O

OE	Objetivo Específico
OG	Objetivo Geral
OPCOM	Comando Operacional (<i>Operational Command</i>)
OPLE	<i>Operational Planning and Liaison Element</i>
OPT	<i>Operational Planning Team</i>
ORM	Opções de Resposta Militar

P

PDMC	Publicação Doutrinária Militar Conjunta
------	-----------------------------------------

Q

QC	Questão Central
QD	Questão Derivada

S

SACEUR	<i>Supreme Allied Commander Europe</i>
SF	Sistema de Forças
SSI	<i>Supported-Supporting Interrelationships</i>
SWOT	<i>Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats</i>

T



TII Trabalho de Investigação Individual

2

2COMOP 2.º Comandante Operacional das Forças Armadas



1. Introdução

Este trabalho de investigação individual (TII) tem como tema “Os processos de decisão e de planeamento no contexto da reforma legislativa de 2021”. A reforma legislativa em apreço corresponde ao quadro legal estabelecido pelas Lei de Defesa Nacional (LDN)¹, Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas (LOBOFA)² e Leis Orgânicas do Estado-Maior-General das Forças Armadas [EMGFA] (LOEMGFA)³, da Marinha, do Exército e da Força Aérea, que abreviadamente, no âmbito do TII, é designada por “reforma legislativa”, a qual visa, essencialmente, o reforço da unidade de comando no Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas (CEMGFA).

De acordo com a doutrina militar é expectável que a unidade de comando no CEMGFA potencie a coesão no planeamento e emprego operacional (Organização do Tratado do Atlântico Norte [NATO], 2019b, p. 1-35). Contudo, a “reforma legislativa”, não está completamente implementada, continua a exigir um processo de adaptação e consolidação cujo efeito desejado é o “aperfeiçoamento do processo decisório e de comando e controlo (C2) das missões das Forças Armadas” (GABCEMGFA, 2021, p. 22). Esta adaptação passa pelo realinhamento funcional das competências dos Chefes dos Estados-Maiores dos Ramos das Forças Armadas (CEM) e atribuições dos ramos no âmbito da geração, preparação e sustentação das forças e meios, para que seja assegurado um reequilíbrio interno que promova a coesão no planeamento e emprego operacional, e pela superação de outros desafios e riscos para o processo de decisão e de planeamento.

Na sequência da invasão russa da Ucrânia e do desenvolvimento de nova “família de planos” da NATO para a dissuasão e defesa, o desafio de adaptação decorre da necessidade de realinhamento dos processos de decisão e de planeamento nacionais com os da NATO.

Por conseguinte, este processo de adaptação, e igualmente de mudança organizacional, consonante com o pressuposto da continuidade entre paz e guerra, projeta o desafio da “permanente preparação [das Forças Armadas (FFAA)] [...] para fazer face a qualquer tipo de agressão ou ameaça externas” (LOBOFA, Lei Orgânica [LO] n.º 2/2021, p. 3). Refere Ribeiro que as “[...] ações de preparação e emprego da força militar, serem orientadas em função do que as atitudes exigem em termos de comprometimentos atuais e

¹ Lei Orgânica [LO] n.º 1-B/2009, de 7 de julho, alterada pela LO n.º 3/2021, de 9 de agosto.

² Aprovada pela LO n.º 1-A/2021, de 9 de agosto, revogando a LO n.º 1-A/2009, de 7 de julho.

³ O Decreto-Lei n.º 19/2022, de 24 de agosto, estabelece a Lei Orgânica do Estado-Maior-General das Forças Armadas e altera as Leis Orgânicas dos três ramos das Forças Armadas.



futuros” (2010, p. 77), e por isso, em função de tomadas de decisão consentâneas, resultantes de processos de decisão e de planeamento dedicados.

Esses “comprometimentos” refletem a coesão ao nível estratégico-militar e operacional, e deverão ocorrer na prossecução das atribuições de cada órgão a partir de relacionamentos de coordenação e colaboração. Traduzem a capacidade de agilizar opções de resposta para o emprego de forças e meios, ao nível do planeamento, e inerentes compromissos, ao nível da decisão política, e atinente responsabilização pelos “resultados do seu emprego” (LOBOFA, LO n.º 2/2021, p. 153). Assim, para além da decisão sobre “opções de resposta militar” (ORM) perante sinais e alertas de desenvolvimento de uma potencial crise, importa concretizar o processo de decisão, também para os “planos de contingência” e “planos de defesa militar”.

Assim, afigura-se fundamental melhorar a operacionalização do processo de decisão, no nível estratégico-militar com ligação ao nível político, e de planeamento, nos níveis estratégico e operacional das operações, com vista a consolidar mecanismos e estruturas colaborativas para desenvolver planos de emprego operacional, em função das missões específicas das FFAA (MIFA).

O TII tem como objeto a melhoria do processo de decisão e de planeamento vocacionado para o emprego das forças e meios da componente operacional do sistema de forças (COSF).

Considerando que os processos de decisão e de planeamento abrangem uma diversidade de âmbitos muito extensa (e.g. planeamento de defesa militar no contexto do desenvolvimento de capacidades no âmbito do NATO *Defense Planning Process*, efetivos pessoal, ensino, saúde militar, etc.), o trabalho foi delimitado (Santos & Lima, 2019, p. 42) no conteúdo e nos domínios do tempo e espaço. No conteúdo, ao emprego de forças e meios da COSF. No tempo, compreende a atualidade (2023), e no domínio do espaço, circunscreve-se a Portugal e NATO, uma vez que a doutrina nacional conjunta (EMGFA, 2012, p. 4-1) adota fundamentalmente os processos, mecanismos e procedimentos do NATO *Crisis Response System* (NCRS) deixando de parte os processos de decisão e de planeamento atinentes à União Europeia (UE) e Organização das Nações Unidas.

O objetivo geral do TII é propor contributos para melhorar o processo de decisão e de planeamento aos níveis operacional e estratégico, relativos ao emprego das forças e meios da COSF, decorrente do novo paradigma estrutural resultante da “reforma legislativa”. Os objetivos específicos são: OE1 – *Analisar os desafios e riscos para os*



processos de decisão e de planeamento, no âmbito da mudança organizacional assente no reforço da unidade de comando no CEMGFA e das estruturas do EMGFA; OE2 – Analisar os mecanismos de coordenação necessários no processo de decisão e de planeamento orientado para o emprego operacional das forças e meios da COSF. Neste contexto, a Questão Central (QC) é a seguinte: Como melhorar o processo de decisão e de planeamento para incrementar a capacidade de resposta operacional no emprego das forças e meios?

O TII segue a estrutura de um trabalho escrito em formato escolar (Instituto Universitário Militar [IUM], 2020b, pp. 1-4), organizado em cinco capítulos. O primeiro capítulo é a presente introdução; o segundo, descreve o contexto teórico e metodológico da investigação, incluindo a revisão da literatura e a descrição do modelo de análise (MA); o terceiro, procede à análise dos desafios e riscos para o processo de decisão e de planeamento, e à resposta à Questão Derivada (QD) 1; no quarto, apresentam-se os resultados da análise dos mecanismos de coordenação subjacentes ao processo de decisão e de planeamento para as respostas à QD2 e QC; e, no quinto, apresentam-se as conclusões do TII com enquadramento sumário do tema e do procedimento metodológico, expõe-se a síntese dos resultados, os contributos para o conhecimento, as limitações de investigação e as possibilidades de futuros estudos.



2. Enquadramento teórico e metodológico

Este capítulo apresenta a revisão da literatura, os conceitos estruturantes e o MA da investigação.

2.1 Revisão da literatura e conceitos estruturantes

O “novo paradigma estrutural” resulta do reforço das competências do CEMGFA, e das estruturas de coordenação por parte do EMGFA, “[...] de modo a otimizar o seu funcionamento, visando garantir o princípio fundamental da unidade de comando” (LOEMGFA, Decreto-lei [DL] n.º 19/2022, 2022, p. 3). Neste contexto, foram revistos os preceitos e disposições na reforma legislativa onde o reforço de competências do CEMGFA traduz a atinente liberdade de ação do CEMGFA, nos níveis estratégico e operacional, para incrementar a capacidade de resposta militar das FFAA.

A análise de conteúdos documentais mais significativos encontra-se plasmada nos Quadros 2 e 3 no Apêndice C. Ainda assim, ressaltam-se os seguintes aspetos:

- Os efeitos das faltas de pessoal e das lacunas no Sistema de Forças (SF) são reconhecidos, quer no Relatório de fim de mandato do CEMGFA, referido a 28 de fevereiro de 2023 (CEMGFA, 2023a, pp. 181-182), quer no discurso de tomada de posse a 1 de março de 2023, do General CEMGFA (2023c, p. 2).

- No discurso de tomada de posse a 1 de março de 2023, o General CEMGFA reconhece que a “[...] reforma preconizada assenta essencialmente em estruturas de comando e de coordenação mais prontas e flexíveis, e no aprofundamento das capacidades de cariz conjunto e combinado [...] condição imprescindível para o sucesso de uma relação construtiva, [...] entre os Chefes Militares” (CEMGFA, 2023b, p. 2);

- O reforço do EMGFA traduziu-se, essencialmente, na reconfiguração de duas estruturas com acrescida autoridade de coordenação (LOEMGFA, DL n.º 19/2022, pp. 3-4): (i) o Estado-Maior Conjunto (EMC) e (ii) o Comando Conjunto para as Operações Militares (CCOM);

- Ao EMC incumbe, sem prejuízo das competências específicas de outros órgãos e serviços do Ministro da Defesa Nacional (MDN) “[...] contribuir para a organização do País para a guerra”, de acordo com o a alínea a) do n.º 2 do art.º 12.º do DL n.º 19/2022; e ainda, “[...] a articulação das [FFAA] com os sistemas de gestão de crises no âmbito da defesa nacional” de acordo com a alínea b) do n.º 2 do mesmo diploma;

- No quadro da colaboração e articulação operacional com as Forças e Serviços de Segurança, no combate a ameaças transnacionais, presentemente, que é assegurado pelo



CCOM, de acordo com a alínea m) do n.º 2 do art.º 20.º do DL n.º19/2022, verificou-se que existe “[...] necessidade de serem definidas, em detalhe, a tipologia de ameaças, bem como a tipificação de cenários prováveis de necessidade de apoio operacional das [FFAA]” (CEMGFA, 2023a, pp. 54-55).

Estímulos externos para a necessidade do “novo paradigma estrutural” foram os seguintes: (i) as deliberações da NATO, na sequência da anexação ilegal russa da Crimeia em 2014; (ii) a estratégia militar da Aliança, NATO *Military Strategy* (NMS), aprovada em maio de 2019; e (iii) a aprovação de novo Conceito Estratégico da NATO (2022), para a dissuasão e defesa coletiva, adotado em 27 de junho de 2022.

A NMS deu origem ao *Concept for the Defence and Deterrence of the Euro-Atlantic Area Concept* (DDA), aprovado em 2020. O DDA tem como objeto o processo de planeamento de operações para desenvolver uma “família de planos” permanentes e de contingência, orientados para a dissuasão e defesa coletiva, sublinhando o *Supreme Allied Commander Europe* (SACEUR), na abertura do *Military Committee [MC] in Chiefs of Defence [CHOD] Session*, em 19 de janeiro de 2023: “[...] turn DDA as a strategy into a set of fully executable plans. And this will means changes to our current plans, structures, posture, and readiness levels.[...]. It will result in changes to include in our command and control structures. (SACEUR, 2023).

Estas circunstâncias suscitam a relevância do nível estratégico-militar do MC da NATO, principal órgão de apoio à decisão política no *North Atlantic Council* (NAC), onde o CEMGFA é o representante nacional, como CHOD⁴ (NATO, 2022). No entanto, no plano nacional, a função do CEMGFA não é suficientemente correspondida em face das responsabilidades como CHOD no MC. Potencial exemplo, encontra-se nos exercícios de gestão de crises no âmbito da NATO, “*Crises Management Exercises*” (CMX)⁵ (Despacho n.º 14651/2022, do Primeiro-Ministro, 2022), em que a célula de resposta nacional é constituída no MDN, a quem incumbe a coordenação, e o EMGFA disponibiliza representantes.

A “Visão Estratégica Militar para as [FFAA], 2022-2034”, perspectiva que as FFAA tenham um “empenhamento operacional cada vez mais frequente, exigente e diversificado” apontando para a necessidade de planear (EMGFA, 2022, p. 22).

⁴ No plano nacional, o CEMGFA não é um órgão com competências e atribuições típicas de um “CHOD”.

⁵ O objetivo, inclui entre outros, “exercitar a participação nacional nas potenciais respostas da Aliança numa situação de crise” (Despacho n.º 14651/2022, do Primeiro-Ministro, 2022, p. 13).



O atual Conceito Estratégico Militar (CEM14), aprovado em 2014, preconiza como aspetos centrais para operacionalizar a estratégia militar (i) “[...] a produção/atualização de planos com referência aos cenários admitidos para emprego das [FFAA]”; e (ii) “aperfeiçoar o conceito de emprego conjunto das [FFAA]” (Conselho de Chefes de Estado-Maior [CCEM], 2014a, p. 44).

2.1.1 O conceito de decisão e de planeamento

O conceito de “processo de decisão e de planeamento”, concretamente, para o emprego operacional de forças e meios, não está estabelecido de forma explícita na LDN, LOBOFA e LOEMGFA. Por natureza, o propósito do processo de decisão e de planeamento é o emprego operacional, contingente ou efetivo, após desenvolvido e aprovado o respetivo plano. Segundo Ribeiro (2010, p. 153), o processo planeamento “pressupõe a necessidade de um processo de decisão que ocorre antes, durante e depois da formulação dos planos”.

Assim, o conceito de processo de decisão e de planeamento afigura-se um constructo assente nos conceitos de processo, de decisão e de planeamento, tomando como ponto de partida o processo de decisão.

2.1.2 Categorias de planos na LDN e na LOBOFA

Na reforma legislativa são referidos os seguintes tipos de planos ou produtos do planeamento de operações (LOBOFA, LO n.º 2/2021): (i) “planos de defesa militar e planos de contingência”, competindo ao CEMGFA a sua elaboração e submissão ao MDN para aprovação; (ii) “planos gerais de defesa militar” e “planos de contingência, a propósito da definição dos prazos para o SF “dispor de capacidade para atingir os níveis de forças ou meios neles considerados” (LOBOFA, Lei Orgânica n.º 2/2021, p. 4); (iii) “planos de emprego de forças”; (iv) opções de resposta militar (ORM), de acordo com a alínea c) do n.º 2 do art.º 12.º, e a alínea i) n.º 2 do art.º 20.º, da Lei Orgânica n.º 2/2021; e (v) “planos de guerra”, quando é mencionado que o Conselho Superior de Defesa Nacional (CSDN) os aprova em estado de guerra, de acordo com a alínea c) do n.º 2 do art.º 43.º (LDN, Lei Orgânica n.º 1-B/2009).

2.1.3 Níveis de decisão e de planeamento

Os níveis de decisão e de planeamento para o emprego operacional correspondem aos níveis de operações militares: estratégico, operacional e tático (EMGFA, 2012, p. 1-2). No âmbito do processo de decisão e de planeamento são estabelecidos mecanismos de



coordenação, com maior ou menor grau e extensão de consulta, comunicação ou colaboração entre cada um dos níveis de operações.

Ao nível estratégico é exercido o “comando e controlo das operações militares no seu conjunto, coordenando-as entre si e com outras atividades, civis e militares” (EMGFA, 2012, p. 2-1). Neste nível são definidos os objetivos estratégicos militares, que normalmente constam no Conceito Estratégico Militar, e contribuem para a consecução dos objetivos político-estratégicos. O nível estratégico estabelece os objetivos operacionais para o nível operacional, a geração das forças e modalidades de C2, e as limitações de tempo, espaço e ao uso da força.

2.1.4 Mecanismos de coordenação e modalidades de comando e controlo

Para efeitos do presente estudo, considerou-se que os “mecanismos de coordenação” compreendem o conjunto de intervenientes e funções, procedimentos e interações colaborativas entre os níveis político, estratégico e operacional, que asseguram a continuidade nas atividades de planeamento e consequentes decisões relativamente aos seus resultados (v.g. os planos de operações).

A efetividade dos relacionamentos de coordenação é sustentada na continuidade dos processos de planeamento de operações, no âmbito da mudança organizacional, assente na confiança e na partilha de ideias para desenvolver compreensões comuns (Van Nistelrooij, 2021, p. 233). Por sua vez, esses relacionamentos dependem dos mecanismos de coordenação, os quais interligam os diferentes níveis de operações, quer entre o EMGFA e os ramos das FFAA, quer entre o EMGFA e serviços do MDN no âmbito das componentes não militares da defesa nacional.

Nesse sentido, a agilidade, à luz da posição de Alberts e Soykan (2015, p. 8), constitui um requisito do exercício de comando e controlo de nível estratégico e operacional, habilitante para a efetividade do processo de decisão e de planeamento, mormente na capacidade de crescimento do SF e dos requisitos de resiliência no âmbito da componente não militar da defesa nacional.

O processo de decisão e de planeamento de operações nacional, adota a doutrina NATO e transpõe o NCRS (EMGFA, 2012). Relativamente ao “Processo de decisão militar para a ativação e o emprego de forças e meios das [FFAA]”, a Publicação Doutrinária Militar Conjunta (PDMC) (PDMC-5) estabelece que após a aprovação de ORM por parte do nível político, o processo de planeamento de operações “inicia-se com a emissão de uma “diretiva estratégica de planeamento” por parte do CEMGFA, caso não



existam planos pré-aprovados”⁶. Esse é o momento em que o CEMGFA estabelece as opções preliminares para as modalidades de C2 (EMGFA, 2023, pp. 4-3 - 4-17), que segundo o PDMC-5 recaem nas seguintes opções: (i) exercer o OPCOM através do CCOM; (ii) atribuir o Comando Operacional (OPCOM) ao 2.º Comandante Operacional das FFAA (2COMOP), que o exerce através do CCOM; (iii) exercer o OPCOM e determinar que os CEM coloquem os comandos de componente (CC) dos ramos na sua dependência direta; e (iv) atribuir uma missão ao CEM de um ramo (EMGFA, 2023, pp. 4-1 - 4-18).

Por fim, verificou-se que a atual doutrina e prática operacional da NATO tem vindo a adaptar novas modalidades inovadoras de C2 (NATO, 2019c, pp. 4-45 - 4-46), alinhadas com a utilização de inter-relações apoiado-apoiante (*Supported-Supporting Interrelationships* [SSI]) (Prescott, 2022).

2.1.5 Outros conceitos relevantes

No Apêndice A apresenta-se o corpo de conceitos estruturantes e termos enquadrantes para o TII.

2.2 Modelo de análise

Cada uma das dimensões do MA foi enquadrada segundo a perspetiva da estratégia de Lykke de “*ends, means and ways*” (1986, pp. 3-8). Esta abordagem facilitou o reconhecimento de inadequações quer entre “*ends/means*” quer entre “*means/ways*”, para permitir identificar os potenciais desafios e riscos para o processo de decisão e de planeamento.

A dimensão “Emprego operacional” (“*ends*”) operacionaliza o requisito de unidade de comando no CEMGFA, a fim de incrementar a capacidade de resposta das FFAA. A dimensão “Geração, preparação e sustentação” (“*means*”) de capacidades dos ramos, faculta a atribuição ao CEMGFA das forças e meios, e reforço de pessoal para o exercício do comando operacional do CEMGFA, justificando a necessidade de coesão no planeamento e emprego. A dimensão “Agilidade e continuidade” (“*ways*”), materializa a continuidade no processo de planeamento para desenvolver/rever planos de operações para a decisão de aprovação do nível político.

No Apêndice B consta o MA, que apresenta a articulação do conceito, dimensões, variáveis e indicadores.

⁶ Para efeitos do presente TII consideram-se planos “pré-aprovados” os planos de operações desenvolvidos pelo EMGFA ao nível estratégico, quer os que ainda não foram submetidos para aprovação do MDN, quer os que aguardam aprovação.



2.3 Metodologia

O TII baseia-se num raciocínio dedutivo, mitigado com pensamento crítico sobre o teor e sentido dos resultados porque “[...] o raciocínio dedutivo não se trata da verdade dos factos, mas sim da sua validade” (Santos & Lima, 2019, p. 19).

O estudo assume a forma de investigação aplicada com o objetivo de “encontrar uma aplicação prática para os novos conhecimentos, adquiridos no decurso da realização de trabalhos originais” (Carvalho, 2009, cit. por Santos & Lima, 2019, p. 12).

Quanto ao posicionamento do investigador face ao objeto da investigação, ele é epistemologicamente próximo do positivismo (estudar sistemas, processos e mudanças), e ontologicamente mais próximo do construtivismo, uma vez que os fenómenos e os seus significados são continuamente realizados por atores sociais em que os fenómenos sociais são produzidos com base nas interações entre aqueles e a envolvente, pelo que estão em constante estado de revisão (Bryman, 2012, cit. por Santos & Lima, 2019, p.16).

No que diz respeito à estratégia da investigação, esta é qualitativa dado que “a interpretação dos fenómenos sociais e a atribuição dos respetivos significados é feita a partir de padrões encontrados nos dados, e não através da recolha de dados com o intuito de provar teorias ou verificar hipóteses [...] sem se preocupar com medições e análises estatísticas” (Vilelas, 2009, cit. por Santos & Lima, 2019, p. 27).

Quanto ao desenho de pesquisa, optou-se pelo estudo de caso, (Yin, 2018, p. 49), consubstanciado no “novo paradigma estrutural” da “reforma legislativa”. Considerando que o processo de mudança organizacional não está completamente consolidado, o desenho de pesquisa apresenta uma natureza empírica e descritiva, mas mitigada com algum cariz analítico “questionando uma determinada situação e confrontando-a com as teorias existentes, originando, desta forma, [...] novos problemas para investigação futura” (Freixo, 2011, p. 110, cit. por Santos & Lima, 2019, p. 37).

No campo da pesquisa sobre tomada de decisão, Carrol e Johnson (1990, p. 38) referem a propósito da utilização dos estudos de caso, que o aspeto definidor da pesquisa do caso é que a sua finalidade essencial recai na própria compreensão do caso. Esses autores sublinham que quando o foco da pesquisa reside na finalidade do processo de decisão, o que interessa é o que se espera atingir, identificando três categorias de finalidades⁷: controlar, compreender e prever (1990, pp. 14-15).

⁷ Ligadas, às dimensões do MA, respetivamente, “Emprego operacional”, “Geração, preparação e sustentação” e “Agilidade e continuidade”.



A partir da revisão da literatura foram agregadas as problemáticas mais significativas associadas a cada uma das dimensões, conforme consta nos Quadro 2 e 3 no Apêndice C. Para confirmar algumas evidências ou inerentes deduções lógicas foram utilizados os conteúdos de entrevistas confirmatórias (Quadros 5 e 6 no Apêndice E).

Para responder à QD1, foram recolhidas evidências, quer para identificar os riscos e desafios relevantes quer para analisar os seus efeitos nas variáveis “Unidade de comando” e “Coesão no planeamento e emprego”, tendo como referência os atinentes indicadores, obtendo a resposta para atingir o OE1.

Para responder à QD2, foram analisadas as evidências que indicam as possibilidades para adequar os mecanismos de coordenação para agilizar o processo de decisão e de planeamento. A partir dos resultados da revisão da literatura procedeu-se, inicialmente, à identificação do centro de gravidade (COG) da mudança organizacional para o “novo paradigma estrutural”, tendo presente a abordagem da estratégia de Lykke e a posição de Eikmeier (2007, pp. 62-66). Posteriormente, foram recolhidas as evidências mais significativas para adequar os mecanismos de coordenação relevantes, e em que medida suportam os indicadores das variáveis na dimensão “Agilidade e continuidade”, obtendo a resposta à QD2 para atingir o OE2.

Para responder à QC e atingir o OG foram verificadas as oportunidades de melhoria cujos resultados significativos integram a resposta à QC. Para explorar as oportunidades de melhoria, inicialmente elaborou-se a matriz “*Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats*” (SWOT) (Ribeiro, 2010, p. 58), (Quadro 4 no Apêndice D), cujos contributos mais significativos foram integrados na resposta à QC.

2.4 Método

2.4.1 Participantes e procedimento

Foram conduzidas quatro entrevistas semiestruturadas (das oito inicialmente planeadas), todas de natureza confirmatória, efetuadas presencialmente e por *email* (Quadro 6 no Apêndice E). Os indicadores do MA serviram como tópicos de referência para as entrevistas e subsequente recolha de dados. Considera-se que o número de entrevistados, embora reflita reduzida dimensão da amostra, não afetou os resultados da investigação uma vez que os informantes conformam uma amostra com alguma homogeneidade e de manifesta excecionalidade (Rego, Cunha, & Meyer Jr., 2018, p. 53).



2.4.2 Instrumentos de recolha de dados

A recolha e análise de dados foram baseadas em fontes documentais e entrevistas. De acordo Almeida et al., os principais instrumentos de recolha de dados consistem em técnicas documentais clássicas (1994, cit. por Santos & Lima, 2019, pp. 92-95) (v.g., LDN, LOBOFA e LOEMGFA).

2.4.3 Técnicas de tratamento dos dados

De acordo com Albarello et al. (1997, cit. por Santos & Lima, 2019, p. 113) “[...] cada investigador procura desenvolver o seu próprio método em função do seu objeto de investigação, dos seus objetivos, dos seus pressupostos teóricos ou outros fatores contingentes”. Neste enquadramento, e após a recolha dos dados de fontes documentais e dos conteúdos significativos das entrevistas confirmatórias, de acordo com os momentos referidos por Guerra (2006, cit. por Santos & Lima, 2019, pp. 122-125), optou-se pela produção de quadros com as problemáticas, associadas a cada uma das dimensões do MA e respetivos conteúdos significativos, cujas conclusões suportam as evidências inerentes a cada um dos indicadores (Quadros 2 e 3 no Apêndice C), e ainda, a sinopse com os conteúdos das entrevistas (Quadro 5 no Apêndice E).



3. Desafios e riscos para os processos de decisão e de planeamento

Este capítulo analisa os potenciais desafios e riscos para a consecução dos processos de decisão e de planeamento a fim de responder à QD1 para atingir o OE1.

Através das evidências recolhidas, quer da revisão da literatura e análise de conteúdos documentais, quer dos conteúdos significativos das entrevistas confirmatórias, foram reconhecidos os seguintes desafios e riscos relevantes, com efeitos nas variáveis “Unidade de comando” e “Coesão no planeamento e emprego”, tendo como referência os respetivos indicadores do MA.

- Concentração dos níveis estratégico e operacional no CEMGFA;
- Unidade de comando no CEMGFA exígua ao nível estratégico;
- Constringimentos ao nível do pessoal e do material nas FFAA;
- Equilíbrio interno entre as atribuições do CEMGFA e dos CEM; e
- Processo de decisão difuso na LDN e LOBOFA.

3.1 Concentração dos níveis estratégico e operacional no CEMGFA

Tal como foi aludido na revisão da literatura, cada um dos níveis de operações, consubstancia atribuições que não se confundem, e que conformam o processo de decisão e de planeamento (EMGFA, 2023). Esta concentração dos níveis estratégico e operacional, constitui um desafio à unidade de comando. Por um lado, porque tende a focalizar-se no nível operacional para visar o incremento da capacidade de resposta das FFAA, por outro, porque dispersa recursos e multiplica o esforço sobre as estruturas do EMGFA. Esta circunstância configura a prevalência do nível operacional para o reforço das competências do CEMGFA, em detrimento do nível estratégico-militar, e nesse contexto, “revelando fragilidades” de acordo com N. de Sousa (entrevista presencial, 10 de fevereiro de 2023), “[...] porque o nosso CEMGFA não é um CHOD”, tendo sublinhado que seria mais coerente um “efetivo modelo de estado-maior de defesa”.

O CEMGFA é o “principal conselheiro militar do [MDN]” (LOBOFA, LO n.º 2/2021, p. 9), competindo-lhe “[...] o comando das operações militares, em todos os domínios, aos níveis estratégico e operacional”, conforme o n.º 4 do art.º 8º da LO n.º 2/2021. Embora esta concentração dos níveis aparente significar um reforço das competências do CEMGFA, não foram atingidas ao nível estratégico-militar, como confirma H. Gomes, a “[...] reforma legislativa [...] poderia ter sido aprofundada no sentido de tornar mais efetivas as competências do CEMGFA ao nível estratégico-militar” (entrevista presencial, 14 de março de 2023).



O CEMGFA dispõe do CCOM, dirigido pelo 2COMOP, na sua direta dependência para apoiar o exercício de comando do CEMGFA “[...] em todos os domínios, aos níveis estratégico e operacional”, conforme o n.º 4 do art.º 8º da LO n.º 2/2021. Porém, na prossecução das suas atribuições, o 2COMOP não tem competências próprias ou originárias para o exercício de comando operacional, mas apenas de “autoridade de coordenação”, conforme dispõe o n.º 3 do art.º 20.º da LO n.º 2/2021, o que não contribui de forma efetiva para a “desconcentração” dos níveis em apreço, salvo situação de delegação de poderes do CEMGFA.

Assim, compreende-se quando N. de Sousa (*op. cit.*), afirmou que um “[...] efetivo [OPCOM] ou [OPCON]⁸ delegado [...], permitiria desconcentrar [...] possibilitando a focalização do CEMGFA no [...] comando estratégico-militar, [...] para agilizar o processo de decisão no interface político-militar”.

A “desconcentração” dos níveis estratégico e operacional, beneficiaria igualmente o nível operacional do CCOM, permitindo, de acordo com N. de Sousa (*op. cit.*) “[...] assegurar o alinhamento com os comandos homólogos, designadamente no quadro da [NATO]”.

Deste modo, verifica-se que concentração dos níveis estratégico e operacional não traduz qualquer reforço de competências ou atribuições do CEMGFA, que permita uma maior liberdade de ação no *continuum* entre paz e guerra (indicador I01), nomeadamente, para assegurar a “permanente preparação” das FFAA para fazer face a qualquer tipo de agressão ou ameaça externas (LOBOFA, LO n.º 2/2021, p. 3). Igualmente, não traduz um acréscimo de iniciativa e autoridade do CEMGFA decorrente da ativação de planos de emprego aprovados ou pré-aprovados (indicador I02).

3.2 Unidade de comando no CEMGFA exígua ao nível estratégico

Quando o reforço da unidade de comando no CEMGFA incide, fundamentalmente, no nível operacional e no realinhamento funcional entre estruturas do EMGFA e dos ramos, deixa, igualmente, de parte o aperfeiçoamento da articulação funcional entre órgãos e serviços do MDN, que se colocam ao nível estratégico-político. Nesse âmbito, confirma H. Gomes (*op. cit.*), o “[...] reforço da unidade de comando no CEMGFA foi mediante a colocação de ênfase na dependência dos CEM sobre o CEMGFA para todos os assuntos militares”. Sublinhou, ainda, H. Gomes (*op. cit.*) que a “[...] reforma legislativa, foi

⁸ Adotados as siglas NATO, respetivamente, “*Operational Command*” e “*Operational Control*”.



essencialmente focalizada nas estruturas do EMGFA e nos ramos, [e poderia ter eliminado] duplicações de atribuições com outros órgãos e serviços do MDN”.

O CEMGFA tem competência para “[...] planejar a preparação da passagem das [FFAA] para o estado de guerra, nomeadamente quanto à mobilização e requisição militares”, conforme a 1.^a parte da alínea x) do n.º 1 do art.º 12.º (LOBOFA, LO n.º 2/2021, p. 9), e ainda, competência para “[...] planejar [...] a forma de participação das componentes não militares da defesa nacional no apoio às operações militares”, conforme a 2.^a parte da alínea x) do n.º 1 do art.º 12.º da LO n.º 2/2021.

Essas duas competências do CEMGFA, em princípio, visam a capacidade para assegurar o crescimento do SF, nomeadamente, por via dos mecanismos de mobilização e de requisição militares, tendo presente a “permanente preparação” no funcionamento das FFAA, conforme o n.º 2 do art.º 2.º da LO n.º 2/2021. Para esse efeito, o CEMGFA tem a faculdade de desenvolver o planeamento de operações para elaborar planos de defesa militar e planos de contingência, e submetê-los à aprovação do MDN, conforme a alínea c) do n.º 2 do art.º 12.º da LO n.º 2/2021. Contudo, essas competências são operadas através do EMC, em articulação mas “sem prejuízo das competências específica dos órgãos e serviços competentes do [MDN]”, como resulta do n.º 2 do art.º 12.º (LOEMGFA, DL n.º 19/2022, 2022), evidenciando ambiguidades e duplicações que limitam a iniciativa do CEMGFA, tendo referido H. Gomes (*op.cit.*), que “[...] falta fio condutor ou efetiva compreensão dos objetivos de defesa nacional por parte das entidades com competências nessa área”. A propósito da menção a “sistemas de gestão de crises no âmbito da defesa nacional”, que consta na alínea b) do n.º 2 do art.º 12.º do DL n.º 19/2022, cuja articulação incumbe ao EMC, confirmou H. Gomes (*op. cit.*), que “[...] estes não existem [...] salvo as estruturas e organização estabelecidas no âmbito do MDN para coordenar a participação nacional nos exercícios NATO da série *Crisis Management Exercises*, designados, CMX”.

Por outro lado, o CEMGFA é o representante nacional no MC, que é o órgão ao nível estratégico-político que reúne os CHOD dos Estados membros da NATO, decisivo para influenciar e implementar as deliberações do NAC, onde na sequência da invasão russa da Ucrânia o papel da componente militar da defesa nacional tem sido relevado, e igualmente, o imperativo de alinhamento entre as componentes não militares e militares, para readaptar os processos de decisão, revalorizar o planeamento e incrementar a eficácia da resposta a crises (NATO, 2022, p. 6), e potenciar a resiliência como vertente central da dissuasão (NATO, 2021).



Face ao exposto, resultam os seguintes aspetos:

- As ambiguidades e duplicações acima apontadas, afiguram-se com impacto na liberdade de ação do CEMGFA para planear, preparar e conduzir operações militares no *continuum* entre paz e guerra (indicador I01);

- A necessidade de alinhar os planos nacionais com os planos NATO, sincronizando efeitos no âmbito das atividades de dissuasão e ações de defesa na sequência do DDA da NATO, o que segundo N. de Sousa (*op.cit.*) “[...] em coordenação com os ramos das FFAA [...] está previsto estabelecer um JOPG [*Joint Operations Planning Group*]” (indicador I01);

- A necessidade de o CEMGFA dispor de iniciativa e autoridade de coordenação ao nível estratégico na articulação com a componente não militar da defesa nacional (indicador I02).

3.3 Constrangimentos ao nível do pessoal e do material nas FFAA

As lacunas no SF e as faltas de pessoal, reconhecidas pelo último CEMGFA (2023a, pp. 181-182) e pelo atual (CEMGFA, 2023c, p. 2), constituem igualmente desafios e riscos para o processo de decisão e de planeamento.

Desde logo porque têm impacto na capacidade de os ramos corresponderem, quando necessário, ao reforço das estruturas do EMGFA, quer do CCOM, conforme o n.º 3 do art.º 21.º (LOEMGFA, DL n.º 19/2022, 2022), quer do Centro de Informações e Segurança Militar (CISMIL), conforme o n.º 3 do art.º 43.º do DL n.º 19/2022, o que poderá agravar a dependência do EMGFA nos ramos para sustentar os mecanismos de coordenação e o apoio à decisão do CEMGFA. Nesse contexto, perante o eventual acréscimo de esforço decorrente de crises ou exercícios, que se prolonguem por mais de sete dias, reconhece G. Serrano (entrevista por *email*, 11 de março de 2023) a necessidade de reforços de pessoal por parte dos ramos.

As lacunas do SF têm impacto na manutenção dos níveis de prontidão e de sustentação das forças e meios da COSF, desde logo em tempo de paz, e consequentemente, na regeneração e reconstituição da Força de Reação Imediata (FRI), do Conjunto Modular de Forças (CMF) e das Forças Permanentes de Ação de Soberania (FPAS). Nesse contexto, sublinha N. de Sousa que assim, “[...] persiste algum desvio relativamente à prontidão declarada e a efetiva, ou até alguma opacidade sobre o [Dispositivo de Forças] DF”.



Por conseguinte, os constrangimentos ao nível do pessoal e do material nas FFAA, geram efeitos com impacto na liberdade de ação do CEMGFA para planear, preparar e conduzir operações militares no *continuum* entre paz e guerra (indicador I01). Por outro lado, condicionam a iniciativa do CEMGFA (indicador I02) na possibilidade de elevar os níveis de prontidão de determinadas forças, perante a necessidade de responder a decisões da NATO no âmbito da dissuasão e defesa coletiva, ou na possibilidade de constituir outras forças conjuntas no âmbito dos planos de contingência.

3.4 Equilíbrio interno entre as atribuições do CEMGFA e dos CEM

Os CEM dependem do CEMGFA para todos os assuntos militares, conforme o n.º 2 do art.º 11.º da LO n.º 2/2021. Porém, quer o CEMGFA e quer os CEM são órgãos “diretamente responsáveis pelas [FFAA] e pela componente militar da defesa nacional, conforme dispõe a alínea b) do n.º 5 do art.º 1.º da LO n.º 2/2021, e nessa qualidade participam *inter pares* no CSDN, conforme a alínea i) do n.º 3 do art.º 16.º da LO n.º 1-B/2009. Deste modo, o reequilíbrio interno das competências e atribuições do CEMGFA e dos CEM constitui um desafio para a unidade de comando e para a coesão no planeamento e emprego operacional das forças e meios, as quais são geradas, preparadas e sustentadas pelos ramos.

O CEMGFA tem o comando operacional das forças e meios que se constituam na sua dependência, para as “situações não decorrentes do estado de guerra”, conforme o n.º 4 do art.º 11.º da LO n.º 2/2021. Os CEM, mantendo o comando administrativo, conforme o n.º 5 do art.º 11.º da LO n.º 2/2021, asseguram os níveis de prontidão e de sustentação das forças e meios agregados na FRI, no CMF e nas FPAS. No entanto, esses níveis de prontidão e de sustentação não estão alinhados com planos de operações, e nesse contexto, confirma N. de Sousa (*op. cit.*) “[...] algumas dificuldades para o desenvolvimento de planos de emprego, ainda que de contingência”.

Por outro lado, no âmbito da “nova família de planos do DDA” da NATO decorre a necessidade de alinhar os planos nacionais com os planos NATO. Daí resultam desafios com impacto nos níveis de prontidão e nos mecanismos de coordenação nacionais no alinhamento com as estruturas de C2 que forem estabelecidas nesses planos. Nesse sentido, adiantou o SACEUR junto dos CHOD, que esses novos planos implicarão mudanças nos níveis de prontidão e nas estruturas de C2 (2023). No mesmo contexto, confirma H. Gomes (*op. cit.*) que a implementação desses planos “[...] pode colocar pressão, [...] questões



práticas daí decorrentes, como seja, a verificação contínua feita pela NATO dos meios comprometidos”.

Verifica-se, ainda, um potencial desalinhamento entre a “estratégia genética” dos ramos e a “estratégia operacional” conjunta. Incumbe aos CEM definir a doutrina operacional específica do ramo, conforme a alínea f) do n.º 1 art.º 18 da LO n.º 2/2021, que é indissociável da estratégia genética e operacional dos ramos, e intrínseca aos respetivos conceitos de emprego. A instância para alinhar os conceitos de emprego dos ramos com os conceitos conjuntos de emprego, é durante o desenvolvimento de planos de operações, e quando tal não acontece, afigura-se evidente o risco de desalinhamento entre a “estratégia genética” dos ramos e a “estratégia operacional” conjunta, com impacto na coesão e planeamento (indicador I03).

Os ramos têm por “missão principal participar, de forma integrada, na defesa militar [...] assegurando também o cumprimento das missões que lhes sejam atribuídas pelo CEMGFA”, de acordo com o n.º 1 do art.º 15.º da LO n.º 2/2021. Nesse sentido, o reequilíbrio interno entre as competências e atribuições do CEMGFA e dos CEM, afigura-se encontrado mediante a atribuição de missões pelo CEMGFA aos CEM.

Assim, esta modalidade de C2 evidencia maior grau de liberdade de ação do CEMGFA para planear, preparar e conduzir operações militares no *continuum* entre paz e guerra no nível estratégico (indicador I01), maior grau de iniciativa e autoridade do CEMGFA decorrente de planos pré-aprovados (indicador I02), e em especial, maiores possibilidades de alinhamento funcional dos processos de geração, preparação e sustentação de forças e meios com os cenários de emprego do CEM14 (indicador I03), e sobretudo, motivação para desenvolver os mecanismos de coordenação (indicador I04). É, ainda, expetável que essa modalidade de C2 incremente a interoperabilidade, reforce a coesão no planeamento e emprego operacional entre o EMGFA e os ramos, promova adequada divisão de responsabilidades, possibilitando melhor esforço no EMGFA, no controlo e coordenação estratégica das operações, na capacitação e integração das funções conjuntas (NATO, 2019a, pp. 4-2 - 4-4) (indicador I04).

3.5 Processo de decisão difuso na LDN e LOBOFA

Durante a revisão da literatura foi verificado que o processo de decisão e de planeamento para o emprego operacional, diferentemente do que sucede com o “processo de planeamento estratégico”, não está suficiente e formalmente explicitado na LDN e na LOBOFA. Verifica-se que as categorias, tipos de planeamento e produtos resultantes para



o emprego operacional (v.g. ORM, planos gerais de defesa e planos de contingência) não estão perfeitamente explicitados nem alinhados com o atinente processo de decisão no *continuum* entre paz e guerra. O CEMGFA pode submeter ORM, planos de defesa e de contingência para o MDN (LOBOFA, LO n.º 2/2021), mas na LDN não constam expressamente, as atinentes competências quer do Governo quer do MDN no que respeita a esses planos e ORM (LDN, LO n.º 1-B/2009).

Importa sublinhar que antes da “reforma legislativa”, o atual CEM14 já evidenciava o requisito de aproximação ao processo de planeamento de operações (CCEM, 2014, p. 44). Todavia, o CEM14 não desencadeou uma prática reiterada para materializar o processo de decisão e de planeamento no *continuum* entre paz e guerra.

Nesse contexto, é oportuno notar que nas Missões Específicas das FFAA (MIFA14) (CCEM, 2014b), não há nenhuma ocorrência das palavras-chave “guerra”, “conflito” ou “transição” diferentemente do que sucede no CEM14. Por outro lado, o quadro de referência para enunciar as competências quer do CEMGFA quer dos CEM, ressalva amiúde a expressão “em situações não decorrentes do estado de guerra”, v.g. no n.º 3 do art.º 11.º e no n.º 2 do art.º 17.º da LO n.º 2/2021. Outro exemplo, é o facto de a delegação do OPCOM no 2COMOP por parte do CEMGFA, ressaltar que é “em tempo de paz”, conforme a alínea d) do n.º 3 do art.º 22.º da DL n.º 19/2022. Por outro lado, esta circunstância contrasta com a necessidade de planear no *continuum* entre paz e guerra, como reconhece H. Gomes (*op.cit.*), que “[...] a paz constrói-se preparando a guerra”, consentânea com o princípio de funcionamento de “permanente preparação” das FFAA e de organização para que a “transição para o estado de guerra se processe com o mínimo de alterações possível”, respetivamente, no n.º 2 do art.º 2.º e no n.º 3 do art.º 7.º da LO n.º 2/2021.

Assim, a relativa opacidade do processo de decisão, evidencia um desafio e risco relevante para o processo de decisão e de planeamento na medida em que (i) não promove a liberdade de ação do CEMGFA para planear operações (indicador I01, e ainda I07); e (ii) não incentiva uma prática reiterada de operacionalização dos procedimentos colaborativos e mecanismos de coordenação nos níveis estratégico-político, estratégico-militar e operacional (indicadores I03 e I04).

O processo de decisão afigura-se difuso, todavia o “mapeamento” do processo de decisão e de planeamento para o emprego operacional pode resultar da concatenação das competências e atribuições dos órgãos, *maxime*, do CEMGFA. Na Figura 2 no Apêndice E,



constam os resultados do “mapeamento” do processo de decisão à luz da LDN e da LOBOFA.

3.6 Síntese conclusiva

Em resposta à QD1 (*Que desafios e riscos relevam para o processo de decisão e de planeamento, no âmbito da mudança organizacional assente no reforço da unidade de comando no CEMGFA?*), conclui-se, que os riscos e desafios relevantes são os seguintes:

- Concentração dos níveis estratégico e operacional no CEMGFA. Esta “concentração” resultou essencialmente de maior enfoque sobre competências e atribuições ao nível operacional, mantendo inalteradas as atribuições e competências do CEMGFA no nível estratégico. Assim, revela “fragilidades” ao nível do interface político-militar, não promovendo uma maior liberdade de ação no *continuum* entre paz e guerra (indicador I01), e não traduzindo um acréscimo de iniciativa e autoridade do CEMGFA decorrente da ativação de planos de emprego aprovados ou pré-aprovado (indicador I02);

- Unidade de comando no CEMGFA exígua ao nível estratégico. Esta “exiguidade” de unidade de comando, ou de esforço, no CEMGFA, ao nível estratégico-militar, coexiste com competências específicas ao nível estratégico-político por parte de órgãos e serviços do MDN, que se afiguram com impacto na liberdade de ação do CEMGFA para planear, preparar e conduzir operações militares no *continuum* entre paz e guerra (indicador I01);

- Constrangimentos ao nível do pessoal e do material nas FFAA. Estes “constrangimentos” têm impacto na capacidade de os ramos corresponderem ao reforço das estruturas do EMGFA, o que poderá agravar a dependência do EMGFA nos ramos para sustentar os mecanismos de coordenação, com impacto significativo na liberdade de ação do CEMGFA para planear, preparar e conduzir operações militares no *continuum* entre paz e guerra (indicador I01). Por outro lado, condicionam a iniciativa do CEMGFA na possibilidade de elevar os níveis de prontidão de determinadas forças (indicador I02), e agravam a dependência do EMGFA nos ramos para sustentar os mecanismos de coordenação, o que repercute efeitos na definição das modalidades de C2 para o emprego no *continuum* entre paz e guerra (indicador I04).

- Equilíbrio interno entre as atribuições do CEMGFA e dos CEM. Os CEM dependem do CEMGFA para todos os assuntos militares, porém todos são órgãos diretamente responsáveis pela componente militar da defesa nacional e participam *inter pares* no CSDN. Os CEM asseguram reforços, quando necessário, para as estruturas do EMGFA, assegurando os níveis de prontidão e de sustentação das forças e meios, os quais



não estão alinhados com planos de operações. Assim, o reequilíbrio interno entre as competências e atribuições do CEMGFA e dos CEM, afigura-se encontrado mediante a atribuição de missões pelo CEMGFA aos CEM, o que é compatível com o facto de que a missão principal dos ramos é participar na defesa militar. Nesta modalidade de C2, verifica-se maior grau de liberdade de ação do CEMGFA para planejar, preparar e conduzir operações militares no *continuum* entre paz e guerra no nível estratégico (indicador I01), de iniciativa e autoridade do CEMGFA decorrente de planos pré-aprovados (indicador I02), e em especial, maiores possibilidades de alinhamento funcional dos processos de geração, preparação e sustentação de forças e meios com os cenários de emprego do CEM14 (indicador I03), e sobretudo, motivação para desenvolver os mecanismos de coordenação e colaboração entre os ramos (indicador I04).

- Processo de decisão difuso na LDN e LOBOFA. Não está suficiente e formalmente explicitado na LDN e na LOBOFA, de modo a promover uma “regra” ou prática reiterada para materializar o processo de decisão e de planeamento. Assim, a processo de decisão é difuso, o que evidencia os seguintes efeitos: (i) não promove a liberdade de ação do CEMGFA para planejar operações (indicador I01 e I07); e (ii) não incentiva uma prática reiterada de operacionalização dos procedimentos colaborativos e mecanismos de coordenação nos níveis estratégico-político, estratégico-militar e operacional (indicadores I03 e I04).



4. Agilidade e continuidade nos processos de decisão e de planeamento

Neste capítulo analisam-se os mecanismos de coordenação entre estruturas do EMGFA e os ramos das FFAA, e possibilidades para serem adequados de modo a dar resposta à QD2. No final, tendo presente a resposta à QD1, responde-se à QC, mediante a formulação de contributos de melhoria para a operacionalização do processo de decisão e de planeamento.

No Quadro 4 no Apêndice D, consta a matriz SWOT utilizada durante a exploração das oportunidades de melhoria, cujos resultados significativos integraram a resposta à QC.

4.1 Função e propósito dos mecanismos de coordenação

Na revisão da literatura foram apresentados os conceitos de “mecanismos de coordenação” e o conceito enquadrante de “agilidade”. Foi ainda demonstrada a relevância desses mecanismos para o processo de planeamento, quer entre estruturas no mesmo nível de operações, quer nas interações colaborativas e fluxos de partilha entre diferentes níveis de operações. Neste sentido, o reforço da unidade de comando no CEMGFA corresponde ao reforço de competências de coordenação dos órgãos e estruturas do EMGFA. Para esse efeito, foi fixado como princípio de organização dos ramos “[...] a articulação com o [EMGFA] e com os outros ramos dos assuntos de natureza conjunta, no quadro das responsabilidades de coordenação cometidas ao EMGFA” (LOEMGFA, DL n.º 19/2022, 2022, pp. 56-73-85).

A partir da revisão da literatura e análise dos desafios e riscos, foram agregados os elementos estruturantes para identificar o COG da mudança organizacional para o “novo paradigma estrutural” (Figura 1), o qual permitiu confirmar o contexto e os processos relevantes onde os mecanismos de coordenação podem ser adequados.

O COG identificado é consentâneo com as seguintes evidências: (i) o CEM14 preconiza a necessidade de planear, a fim de produzir ou atualizar os planos “com referência aos cenários admitidos para emprego das FFAA (CCEM, 2014a, p. 44); (ii) a “Visão Estratégica Militar para as [FFAA], 2022-2034”, perspetiva a “necessidade de planear”, inclusive para as missões de alta intensidade” (EMGFA, 2022, p. 22); e (iii) o *Chair* do MC reitera que os “planos regionais” desenvolvidos [decorrentes da DDA] orientarão as adaptações necessárias para garantir a dissuasão e defesa da NATO contra qualquer ameaça, e que o planeamento militar, NATO e nacional, vão estar interligados (2023). O COG identificado constitui a motivação para encontrar os mecanismos de coordenação adequados para agilizar o processo de decisão e de planeamento.



Propósito deduzido e resultado desejado	
Liberdade de ação do CEMGFA para incrementar a capacidade de resposta operacional das FFAA. Promovida a coesão no planeamento e emprego operacional entre EMGFA e ramos, e a agilidade no processo de decisão e de planeamento	
Centro de Gravidade	Capacidades Críticas
Capacidade permanente de preparação e planeamento no <i>continuum</i> entre paz e guerra para todos os cenários de emprego das MIFA	<ul style="list-style-type: none"> • Capacidade para exercer o comando, de nível operacional e estratégico das FFAA, para o emprego de forças e meios • Capacidade para monitorizar indicadores e alertas, mantendo a apreciação situacional e o desenvolvimento de conhecimento perante crise potencial/atuál • Capacidade de resposta efetiva compatível com níveis prontidão declarados e planos de emprego aprovados • Capacidade de gerar, preparar e sustentar forças e meios, incluindo a regeneração, rotação e reconstituição durante as operações • Capacidade de permanente preparação para o crescimento do SF
Vulnerabilidades Críticas	Requisitos Críticos
<ul style="list-style-type: none"> • Reduzida liberdade de ação do CEMGFA ao nível estratégico, que acumula como nível operacional • Faltas de pessoal nos efetivos dos ramos com impacto no SF, e nos mecanismos de coordenação entre EMGFA e ramos • Mecanismos de coordenação, em permanência, entre EMGFA e ramos, para desenvolver, preparar e executar planos de operações no <i>continuum</i> entre paz e guerra • Lacunas no SF, insuficiência de recursos materiais e financeiros na operação e manutenção das unidades operacionais 	<ul style="list-style-type: none"> • Competência do CEMGFA para planear e submeter planos de operações (e.g. de contingência) para aprovação do nível político • Forças e meios do SF sem lacunas críticas • Planos de operações aprovados, de diferentes categorias e tipos, para as MIFA • <u>Conceitos de emprego dos ramos alinhados com conceitos de emprego conjunto</u> (i.e. refletidos nos planos conjuntos de operações) • Forças conjuntas treinadas e certificadas

Fonte: Adaptado a partir de COPD (SHAPE, 2021, pp. 4-55 - 4-56)

Figura 1 – Matriz de análise do COG na mudança para “novo paradigma estrutural”

Fonte: Adaptado a partir de *Comprehensive Operations Planning Directive* [COPD] (SHAPE, 2021, pp. 4-55 - 4-56)

4.2 Possibilidades de adequação de mecanismos de coordenação

Tendo em vista assegurar coerência lógica com os desafios e riscos analisados no capítulo anterior, a análise das possibilidades de adequação dos mecanismos de coordenação teve em conta em que medida contribuem, quer para mitigar ou superar aqueles desafios e riscos, quer para suportar os relevantes indicadores do MA.

Assim, afiguram-se as seguintes possibilidades de adequação dos mecanismos de coordenação, focadas na integração dos contributos dos ramos (LOEMGFA, p. 4), e que por isso, se relacionam com a decisão do CEMGFA relativamente às modalidades de C2 para o emprego das forças e meios⁹: (i) equipas de planeamento operacional e de ligação permanente dos ramos junto do EMGFA; (ii) reforço incremental das estruturas do

⁹ Previstas na PDMC-5 (EMGFA, 2023).



EMGFA; (iii) passagem dos CC dos ramos para a dependência do CEMGFA; e (iv) atribuição de missões aos CEM.

4.2.1 Equipas de planeamento operacional e de ligação permanente

As atribuições dos núcleos permanentes de acompanhamento, na dependência do CCOM, constituem mecanismos de coordenação relevantes, para potenciar interações colaborativas eficazes entre EMGFA e ramos, e principalmente, a interoperabilidade, conforme demonstra a doutrina (NATO, 2019b, pp. 2-5 - 2-6).

Em especial ao núcleo permanente da FRI, incumbe “assegurar o acompanhamento contínuo dos possíveis teatros e situações de potencial empenhamento” (LOEMGFA, DL n.º 19/2022, 2022). Embora esses núcleos se coloquem no interface entre o nível operacional-tático, porque estão na dependência direta do 2COMOP, revelam elevado potencial para incrementar os mecanismos de coordenação, não apenas ao nível tático, mas também para contribuírem com interações colaborativas para o nível operacional, incluindo o alinhamento dos processos de certificação dos estados-maiores da força conjunta e dos comandos táticos de componente, conforme estabelece a alínea e) do n.º 1 do art.º 12.º (LOBOFA, LO n.º 2/2021).

Por conseguinte, tendo presente a doutrina operacional sobre esses elementos de ligação (NATO, 2019b, pp. 1-44 - 2-4 - 2-5 - A-8), a sua pré-designação e qualificação junto dos CC dos ramos, como oficiais de ligação, afigura-se como catalisador da integração dos contributos dos CC dos ramos (Prescott, 2022, p. 35), quer no âmbito da sincronização dos “*battle rhythm*” respetivos, quer perante situações de reforço no EMGFA. Além disso, esses elementos podem, ainda, integrar equipas de pequena dimensão, junto dos CC dos ramos, específicas para determinadas categorias de MIFA, tendo como referência a prática na estrutura de comandos de componente da NATO e doutrina relativa às “*Operational Planning Teams*” [OPT] (NATO, 2019b, pp. 3-18). Os elementos das OPT permitiriam, responder a necessidades de reforço no EMGFA, e contribuir como “*Operational Planning and Liaison Elements*” (OPLE) junto dos JOPG constituídos no âmbito do CCOM, o que neste último caso, constitui um requisito como se depreende de N. de Sousa (*op. cit.*, sobre o alinhamento dos planos nacionais com os novos planos regionais da NATO).

Assim, a constituição em permanência de elementos de ligação junto daqueles núcleos permanentes do CCOM, que em simultâneo agregam OPT junto dos CC, e quando necessário, integram os JOPG no EMGFA como OPLE, podem contribuir para:



- Incrementar qualitativamente as atividades de apreciação situacional e desenvolvimento de conhecimento (indicador I05), e as atividades de planeamento de operações (indicadores I06 e I07); e

- Incrementar a preparação dos ramos, no *continuum* entre paz e guerra, perante eventual decisão do CEMGFA de atribuir missões ao CEM (concorre para o indicador I04).

4.2.2 Reforço incremental das estruturas do EMGFA

Verifica-se que o funcionamento das FFAA está orientado para a sua “permanente preparação” (LOBOFA, LO n.º 2/2021, p. 3), e uma organização que permita a transição para o estado de guerra com o mínimo de alterações possível (LOBOFA, LO n.º 2/2021, p. 5). É neste âmbito, que decorrem os reforços para as estruturas de comando do EMGFA, constituindo, de acordo com a doutrina, um dos requisitos suscitados durante o planeamento de operações (NATO, 2019c, pp. 4-39 - 4-41).

Nas incumbências dos órgãos do EMGFA estão previstos reforços para apoiar a prossecução das atribuições do EMGFA, em especial: (i) no CCOM, “[...] para poder responder ao nível de ambição de forças e meios em operações, exercícios ou treinos”, e nesse âmbito, ainda, ter capacidade de constituir “[...] um quartel-general projetável de força conjunta, na dependência do CEMGFA, para comandar e controlar forças em operações, podendo integrar, para o efeito, módulos de [CC]”; (ii) no CISMIL, “[...] perante existência de sinais de alertas de desenvolvimento de uma potencial crise, [...] ou para exercícios ou treinos” (LOEMGFA, DL n.º 19/2022, 2022, pp. 15-24-25). Sobre o CISMIL, referiu P. da Silva (entrevista por email, 16 de março de 2023) que perante o conflito na Ucrânia, o CISMIL foi reforçado, e ainda, N. de Sousa (*op.cit.*), prevê o empenho de elementos dos ramos para a ativação de JOPG no CCOM.

No entanto, as faltas de pessoal nas FFAA, tendem a limitar a capacidade dos ramos em assegurar reforços incrementais para a estrutura do EMGFA. Reconhecendo essas dificuldades, G. Serrano (*op.cit.*), aponta a necessidade de recorrer a pessoal na “reserva”, circunstância que no âmbito da preparação da transição para a guerra poderá ser extensiva para a “reserva de disponibilidade” e “reserva de recrutamento” nos termos da Lei do Serviço Militar. Nesse sentido, sublinha H. Gomes (*op.cit.*) que a “[...] a invasão russa da Ucrânia [...] comprova-nos que a paz constrói-se preparando a guerra”.

Por outro lado, em caso de ativação de determinados planos NATO, o EMGFA poderá ser confrontado com a necessidade de contribuir com reforços para as estruturas de



comando da Aliança¹⁰, aspeto que é confirmado nas fases iniciais do planeamento de operações (NATO, 2019c, pp. 4-14 - 4-15) ou desde logo previsto em planos de contingência aprovados.

Adicionalmente, subsistem aspetos pertinentes no âmbito do reforço das estruturas do EMGFA, com relevância no planeamento, preparação e condução das operações no *continuum* entre paz e guerra, e por isso, com expressão na configuração dos mecanismos de coordenação: (i) a delegação do OPCOM do CEMGFA no 2COMOP; e (ii) a constituição de comandos-chefes, em estado de guerra.

A delegação do OPCOM no 2COMOP decorre da alínea d) do n.º 3 art.º 22.º (LOEMGFA, DL n.º 19/2022, 2022). No entanto, o preceito refere que esse comando ocorre “em tempo de paz”. A constituição dos comandos-chefe ocorre em estado de guerra, quando o CEMGFA exerce o comando completo, diretamente, ou através de comandantes-chefes “para o comando operacional”¹¹, conforme a alínea a) do n.º 4 do art.º 23.º (LDN, LO n.º 1-B/2009), com as “competências, forças e meios que lhes sejam outorgados por carta de comando, como dispõe o n.º 1 do art.º 53.º (LOEMGFA, DL n.º 19/2022, 2022). As cartas de comando são aprovadas pelo CSDN, de acordo com o n.º 2 do art.º 43.º da LO n.º 1-B/2009, porém, os “comandos-chefes são órgãos de [C2] de natureza conjunta, dependentes, para o emprego operacional, do CCOM”, conforme o n.º 3 do Art.53.º do DL n.º 19/2022. Esta última disposição suscita alguma ambiguidade relativamente ao OPCOM atribuído ao comandante-chefe e a natureza da dependência do CCOM. Por outro lado, dada a dependência do EMGFA nos ramos para o reforço das estruturas, e considerando a escassez de efetivos nas FFAA, a constituição dos comandos-chefe no CCOM é um desafio acrescido na transição para a guerra, com impacto na capacidade de crescimento do SF (indicadores I08, I09 e I10). Por interpretação extensiva, nos termos do n.º 1 do art.º 9 (Decreto-Lei n.º 47344, de 25 de novembro, 1966) [Código Civil], e tendo presente a permanente preparação das FFAA e o princípio de organização com mínimo de alterações, afigura-se admissível que em estado de guerra o titular do órgão 2COMOP possa ser constituído como comandante-chefe.

4.2.3 Passagem dos CC dos ramos para a dependência do CEMGFA

Os CC dos ramos mantêm o CCOM permanentemente informado, através da partilha dos sistemas de C2, sobre o estado de prontidão e emprego das forças e meios das COSF

¹⁰ Para preenchimento de cargos no âmbito do “*Crisis Establishment*” ou reforçar o “*Peace Establishment*”.

¹¹ Com delegação do OPCOM.



(LOBOFA, LO n.º 2/2021, p. 15). No entanto, o CEMGFA pode exercer o OPCOM diretamente e determinar que os CEM coloquem os CC na sua dependência direta, “[...] para efeitos de apoio ao exercício do comando por parte do CEMGFA, conforme dispõe o n.º 6 do art.º 16.º (LOBOFA, LO n.º 2/2021). Neste caso, o CEMGFA apenas delega o OPCON (ou inferior), e os CC relacionam-se diretamente com o CCOM, o qual continua responsável por desenvolver o plano de operações (EMGFA, 2023, pp. 4-1; 4-6).

Deste modo, afigura-se evidente que a pré-designação dos elementos de ligação acima referidos pode constituir o fator chave para operacionalizar esta modalidade de C2. Por outro lado, durante a transição para o estado de guerra, a determinação do CEMGFA para a colocação de CC na sua dependência, afigura-se como um caso especial de reforço da estrutura do EMGFA, enquanto opção intermédia para preparar os mecanismos de coordenação para as seguintes opções: (i) constituição de comando-chefe; (ii) atribuição de OPCOM ao 2COMOP; ou (iii) atribuição de missão a CEM de um ramo.

Assim, a passagem dos CC dos ramos para a dependência do CEMGFA, pode contribuir para promover a capacidade de crescimento do SF (indicador I09), e ainda, potenciar flexibilidade para antecipar as modalidades de C2 no emprego de forças e meios (indicador I04).

4.2.4 Atribuição de missões aos CEM

O CEMGFA atribui uma missão conjunta ao CEM de um ramo, que exerce o OPCOM das forças e meios do respetivo ramo e o OPCON das forças e meios de outros ramos, atribuídas pelo CEMGFA, através do seu CC (EMGFA, 2023, pp. 4-16 - 4-17).

A pré-designação de elementos de ligação permanentes junto das estruturas do EMGFA, pode facilitar a agilidade desta modalidade, na qual o CC do ramo ao qual foi atribuída a missão/operação “desenvolve o OPLAN e planeia os movimentos e o transporte relativos à projeção das forças e meios para o teatro de operações” (EMGFA, 2023, pp. 4-7 - 4-8). Assim, esta modalidade aproxima-se de uma arquitetura baseada em inter-relações apoiado/apoiante, garantindo maior flexibilidade e controlo dos efeitos desejados por parte do CEMGFA, e perante a escassez de recursos oferece maior probabilidade de atingir os efeitos estratégicos militares (Prescott, 2022, pp. 34-35). Permite, igualmente, estabelecer procedimentos e interações em cada um dos níveis de operações, coerência entre objetivos, efeitos e ações, assegurando unidade de propósito (AJP [*Allied Joint Publication*]-5, 2019, p. 1-8), e por isso, reforçar a unidade de comando no CEMGFA.

Dessa maneira, verifica-se que pode contribuir para:



- Promover maior liberdade de ação para a coordenação estratégica e controlo dos efeitos e ações por parte do CEMGFA, assegurando maior agilidade na transição para guerra (indicador I09);

- Promover maior capacidade de coordenação estratégica e unidade de esforço do CEMGFA na preparação das componentes não militares da defesa nacional a fim de preparar os mecanismos de mobilização e de requisição militares, e satisfazer os efeitos/ações complementares não militares no *continuum* entre paz e guerra (indicadores I10 e I11);

- Potenciar os mecanismos de coordenação entre os ramos, e em especial a interoperabilidade (indicador I12).

Por outro lado, sinaliza a ideia de que todos os CEM deverão estar preparados para contribuir para o planeamento de nível operacional, e preparar e conduzir uma operação conjunta ou para apoiarem e serem apoiados.

Ainda por outro lado, em estado de guerra, esta modalidade afigura-se adequada no *continuum* entre paz e guerra, reconfigurando os CEM, enquanto comandantes adjuntos do CEMGFA como comandantes de teatro no respetivo domínio, ou eventualmente, como comandantes-chefes.

4.3 Síntese conclusiva

Face ao exposto, e em resposta à QD2 (*Que mecanismos de coordenação podem ser adequados entre estruturas do EMGFA e ramos das FFAA, para agilizar o processo de decisão e de planeamento para o emprego operacional?*) verificou-se que:

- As possibilidades de adequação dos mecanismos de coordenação têm em conta o contributo, quer para mitigar os desafios e riscos identificados no capítulo 3, quer para suportar os indicadores relevantes para a dimensão “Agilidade e continuidade” no processo de decisão e de planeamento;

- As possibilidades de adequação dos mecanismos de coordenação, focadas na integração dos contributos dos ramos, e que por isso, estão relacionadas com as modalidades de C2 para o emprego das forças e meios, são as seguintes: (i) equipas de planeamento operacional e de ligação permanente dos ramos junto do EMGFA; (ii) reforço incremental das estruturas do EMGFA; (iii) passagem dos CC dos ramos para a dependência do CEMGFA; e (iv) atribuição de missões aos CEM;

- A constituição em permanência de elementos de ligação dos ramos junto do CCOM pode contribuir para (i) incrementar as atividades de apreciação situacional e



desenvolvimento de conhecimento (indicador I05), e as atividades de planeamento de operações (indicadores I06 e I07); (ii) incrementar a preparação dos ramos, no *continuum* entre paz e guerra, perante eventual atribuição de missões ao CEM (concorre para o indicador I04);

- Os reforços dos ramos para as estruturas do EMGFA, visam apoiar a prossecução das atribuições do EMGFA, em especial, o apoio ao exercício de comando, durante exercícios ou perante situações de potencial crise. No âmbito do reforço das estruturas do EMGFA, tem especial relevância na configuração dos mecanismos de coordenação no *continuum* entre paz e guerra, as seguintes situações: (i) a delegação do OPCOM do CEMGFA no 2COMOP, que apenas ocorre “em tempo de paz”; e (ii) a constituição de comandos-chefes, em estado de guerra, através dos quais o CEMGFA exerce o comando completo, e que estão “dependentes, para “emprego operacional, do CCOM”, afigurando-se admissível que em tempo de guerra o titular do órgão 2COMOP possa ser constituído como comandante-chefe. Porém, dada a dependência do EMGFA nos ramos para o reforço das estruturas, a constituição dos comandos-chefes é, em particular, um desafio acrescido na transição para a guerra, com impacto na capacidade de crescimento do SF (indicadores I08, I09 e I10);

- O CEMGFA pode determinar para efeitos de apoio ao exercício de OPCOM a passagem dos CC para a sua dependência direta. Esta decisão afigura-se como um caso especial de reforço da estrutura do EMGFA, enquanto opção intermédia para preparar os mecanismos de coordenação para as seguintes opções: (i) constituição de comando-chefe, (ii) atribuição de OPCOM ao 2COMOP, ou (iii) atribuição de missão a CEM de um ramo. Assim, pode contribuir para promover a capacidade de crescimento do SF (indicador I09);

- O CEMGFA pode atribuir uma missão ao CEM de um ramo, que exerce o OPCOM das forças e meios do respetivo ramo e o OPCON das forças e meios de outros ramos, atribuídas pelo CEMGFA, através do seu comando de componente. Esta modalidade potencia as SSI, garantindo maior flexibilidade e controlo dos efeitos desejados por parte do CEMGFA, permitindo contribuir para (i) promover maior liberdade de ação para a coordenação estratégica e controlo dos efeitos/ações por parte do CEMGFA (indicador I09); (ii) promover maior capacidade de coordenação estratégica do CEMGFA na preparação dos mecanismos de mobilização e de requisição militares, e na satisfação dos efeitos/ações complementares não militares no *continuum* entre paz e guerra (indicadores



I10 e I11); e (iii) potenciar maior interoperabilidade entre ramos e EMGFA (indicador I12).

4.4 Resposta à Questão Central

Em resposta à QC (*Como melhorar o processo de decisão e de planeamento para incrementar a capacidade de resposta operacional no emprego das forças e meios?*), verificou-se que:

- Os desafios e riscos relevantes para o processo de decisão e de planeamento são: (i) a concentração dos níveis estratégico e operacional no CEMGFA; (ii) a unidade de comando/esforço no CEMGFA exígua ao nível estratégico; (iii) os constrangimentos ao nível do pessoal e do material; (iv) o equilíbrio interno entre as atribuições do CEMGFA e dos CEM; e (v) processo de decisão difuso na LDN e LOBOFA;

- A capacidade permanente de preparação e planeamento no *continuum* entre paz e guerra para todos os cenários de emprego das MIFA, depende de mecanismos de coordenação, instrumentais para agilizar o processo de decisão e de planeamento;

- As possibilidades de adequação dos mecanismos de coordenação têm em conta a mitigação dos desafios e riscos para: (i) facilitar a “desconcentração” dos níveis estratégico e operacional; (ii) superar a exiguidade de unidade de comando/esforço no CEMGFA ao nível estratégico; (iii) promover a coesão no planeamento e emprego para potenciar o reequilíbrio interno entre as atribuições do CEMGFA e dos ramos; (iv) potenciar a economia de esforço para superar faltas de pessoal e de material, designadamente, para reforçar as estruturas do EMGFA; e (v) energizar o processo de decisão, mediante o reforço do processo de planeamento de operações operacional, principalmente, planos de contingência no *continuum* entre paz e guerra;

- As possibilidades de adequação dos mecanismos de coordenação, estão focadas na integração dos contributos dos ramos durante o processo de planeamento de operações, de forma permanente e previsível, e por isso, são indissociáveis das modalidades de C2 para o emprego das forças e meios, e consistem nos seguintes mecanismos: (i) equipas de planeamento operacional e de ligação permanente dos ramos junto do EMGFA; (ii) reforço incremental das estruturas do EMGFA; (iii) passagem dos CC dos ramos para a dependência do CEMGFA; e (iv) atribuição de missões aos CEM;

Assim, os contributos de melhoria para o processo de decisão e de planeamento, resultam fundamentalmente nos seguintes aspetos:



- Na iniciativa do CEMGFA em promover o desenvolvimento colaborativo de planos de operações, nomeadamente, de contingência, em função das MIFA, assegurando a efetividade daqueles mecanismos para promover uma prática reiterada do processo de planeamento de operações; suficiente para gerar credibilidade (nos planos), confiança (no processo) e comprometimento (na decisão);

- No estabelecimento de equipas de planeamento operacional e de ligação permanente dos ramos junto do EMGFA, para permitir (i) a coordenação no desenvolvimento de planos de operações compatíveis quer com os níveis de planeamento para as contingências decorrentes do DDA da NATO, quer com os cenários das MIFA; (ii) incorporar lições apreendidas dos CMX para desenvolver planos de operações que suportem planos NATO, e edificar mecanismos de coordenação em permanência para situações de crise;

- Na submissão de planos de contingência para aprovação do nível político, contribuindo para (i) credibilizar o nível estratégico-militar, justificando a “permanente preparação” no *continuum* entre paz e guerra; (ii) reforçar a iniciativa e autoridade de coordenação do CEMGFA após aprovação pelo MDN desses planos, mediante “pré-autorizações” delegadas¹²; e (iii) como medida de controlo político da eficácia do CEM/MIFA, sujeitando esses planos de operações à confirmação do CSDN por aplicação analógica das alíneas a) e l) do n.º 3 do Art. 14.º da LO n.º 1-B/2009;

- Na atribuição de missões pelo CEMGFA aos CEM, no contexto do desenvolvimento de planos de contingência, promovendo a compreensão das SSI, para otimizar as capacidades disponíveis e incrementar a interoperabilidade.

¹² Semelhantes às *Crisis Response Measures* (CRM) autorizadas para o SACEUR declarar.



5. Conclusões

O novo paradigma estrutural das FFAA gizado na “reforma legislativa”, sobreleva as competências do CEMGFA “para todos os assuntos militares” relativamente às dos CEM, para reforçar a unidade de comando no CEMGFA.

No entanto, na “reforma legislativa” não foi estabelecido explicitamente um processo de decisão e de planeamento para o emprego operacional, conseqüente com as MIFA, e que promova a liberdade de ação do CEMGFA para incrementar a capacidade de resposta militar das FFAA.

Os resultados da investigação apontam para que o desenvolvimento colaborativo de planos de operações, assente em mecanismos de coordenação compatíveis com as modalidades de C2 para o emprego das forças e meios, é essencial para edificar uma prática reiterada do processo de planeamento de operações a fim de melhorar os processos de decisão, no nível estratégico-político, e de planeamento, ao nível estratégico e operacional.

Conseqüentemente, este TII teve como objeto de estudo a melhoria do processo de decisão e de planeamento para o emprego das forças e meios, tendo sido delimitado no domínio temporal, à atualidade (2023); no âmbito espacial, em Portugal e NATO; e ao nível do conteúdo, à problemática do processo de decisão e de planeamento relativos ao emprego operacional.

Nesse contexto, a investigação teve como esforço primário a resposta à QC (*Como melhorar o processo de decisão e de planeamento para incrementar a capacidade de resposta operacional no emprego das forças e meios?*).

O procedimento metodológico prosseguido assentou num processo de raciocínio com abordagem dedutiva, baseado numa estratégia qualitativa e desenho de pesquisa de estudo de caso, consubstanciado pela “reforma legislativa”.

Quanto ao OE1 (*Analisar os desafios e riscos para o processo de decisão e de planeamento, no âmbito da mudança organizacional assente no reforço da unidade de comando no CEMGFA*), verificou-se o seguinte agregado de riscos e desafios para o processo de decisão e de planeamento: (i) a concentração dos níveis estratégico e operacional no CEMGFA; (ii) a unidade de comando/esforço no CEMGFA exígua ao nível estratégico; (iii) os constrangimentos ao nível do pessoal e do material nas FFAA; (iv) o equilíbrio interno entre as atribuições do CEMGFA e dos CEM; e (v) processo de decisão difuso na LDN e LOBOFA. Perante a resposta a QD1, concluiu-se que a mudança para o



“novo paradigma” da reforma legislativa, não é imune a desafios e riscos na sua consolidação, nomeadamente, perante a concentração dos níveis estratégico e operacional no CEMGFA, que reflete, sobretudo, as competências e atribuições ao nível operacional, mantendo inalteradas as atribuições e competências do CEMGFA no nível estratégico. Por conseguinte, revela “fragilidades” ao nível do interface político-militar, e sobretudo pela exiguidade da unidade de comando/esforço no CEMGFA ao nível estratégico, que atua “sem prejuízo das competências específicas de outros órgãos e serviços do MDN” no que respeita à preparação dos mecanismos de crescimento do SF. Por outro lado, sobressai, ainda, o desafio de reequilíbrio interno entre as competências e atribuições do CEMGFA e as dos CEM, para gerar a coesão no planeamento e emprego das forças e meios, e inerentemente, as modalidades de C2 no emprego das forças e meios no *continuum* entre paz e guerra. Finalmente, o risco inerente a um processo de decisão e de planeamento difuso na LDN e na LOBOFA, que não incentiva uma prática reiterada de operacionalização dos procedimentos colaborativos e mecanismos de coordenação nos níveis estratégico-político, estratégico-militar e operacional, para agilizar o processo de decisão e de planeamento.

No que respeita ao OE2 (*Analisar os mecanismos de coordenação necessários no processo de decisão e de planeamento orientado para o emprego operacional das forças e meios da COSF*), verificou-se que (i) as possibilidades de adequação dos mecanismos de coordenação têm em conta em que medida contribuem para mitigar aqueles desafios e riscos; e (ii) a capacidade permanente de preparação e planeamento no *continuum* entre paz e guerra para todos os cenários de emprego das MIFA, constitui a justificação fundamental dos mecanismos de coordenação, instrumentais para agilizar o processo de decisão e de planeamento.

Por fim, perante o OG (*Propor contributos para melhorar o processo de decisão e de planeamento aos níveis operacional e estratégico, para emprego operacional*) respondido através da QC, concluiu-se que, (i) a partir do impulso do processo de planeamento ao nível estratégico, deverá ser instituído *de facto* o processo de decisão para o emprego operacional como “regra” aprendida por parte dos órgãos e estruturas das FFAA e da defesa nacional, com a vantagem de permitir o controlo político, por parte do MDN e/ou CSDN; (ii) as possibilidades de adequação dos mecanismos de coordenação, devem estar focadas na integração dos contributos dos ramos durante o processo de planeamento de operações, e serem compatíveis com as modalidades de C2 para o emprego das forças e



meios; (iii) as equipas de planeamento operacional e de ligação permanente dos ramos junto do EMGFA, o reforço das estruturas do EMGFA, a passagem dos CC para a dependência do CEMGFA, e a atribuição de missões aos CEM, constituem o contexto e âmbito dos mecanismos de coordenação para “energizar” o processo de decisão e de planeamento; (iv) a submissão de planos de contingência para aprovação do nível político, contribui para credibilizar o nível estratégico-militar, reforçando a autoridade de coordenação do CEMGFA; e (v) a atribuição de missões pelo CEMGFA aos CEM facilita a compreensão das SSI, sinergias e interoperabilidade.

Como contributo para o conhecimento, considera-se que a investigação evidenciou os seguintes aspetos: (i) a relevância em materializar, *de facto*, um processo de decisão e de planeamento como estratégia de mudança organizacional para implementar o “novo paradigma estrutural”; e (ii) demonstrou a oportunidade de ligar os resultados do processo de planeamento estratégico militar com o processo de planeamento de operações, alinhando-os reciprocamente, em ciclos de revisão deliberados.

Esta investigação comporta como limitação principal o facto de a “reforma legislativa” ter sido concluída, porém, não foi ainda completamente implementada.

Em termos de estudos futuros, afigura-se conveniente: (i) realizar um estudo de campo, no EMGFA e nos ramos com base em ferramentas de “*social network analysis*” a fim de analisar o estado de consolidação da “reforma legislativa”; e (ii) rever a estrutura de conteúdos das MIFA, para que seja suficientemente clara e completa para desenvolver planos de contingência ou planos gerais de defesa.



Referências bibliográficas

- Alberts, D., & Soykan, B. (2015). *Moving C2 Agility from a theory to a NATO Practice* [Página online]. Retirado de https://www.researchgate.net/publication/280239707_Moving_C2_Agility_from_a_theory_to_a_NATO_Practice: 10.13140/RG.2.1.1102.5765.
- Carrol, J. S., & Johnson, E. J. (1990). *Decision Research - A Field Guide*. (Applied Social Research Methods Series. Volume 22).
- CCEM. (2014a). *Conceito Estratégico Militar 2014. (Aprovado pelo MDN em 22 de julho de 2014. Confirmado em CSDN de 30 de julho de 2014)*.
- CCEM. (2014b). *Missões das Forças Armadas*.
- CEMGFA. (1 de março de 2023a). *Relatório de Mandato - Almirante Silva Ribeiro, 1 de março de 2018 a 28 de fevereiro de 2023. [Página online]. Retirado de <https://drive.google.com/file/d/1v4oeRhzfIE2UATNssi-nPF5qX304xS-x/view>*.
- CEMGFA. (1 de março de 2023b). *Discurso na tomada de posse do General CEMGFA, no Palácio de Belém. Lisboa*.
- CEMGFA. (1 de março de 2023c). *Discurso na tomada de posse do General CEMGFA, no Forte do Bom Sucesso*.
- Chair of MC. (2022). *Military Committee discusses Deterrence and Defence posture at Supreme Headquarters Allied Powers Europe, 14 Nov 2022* [Página online]. Retirado de https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_209048.htm?selectedLocale=en. Obtido de NATO.
- Chair of MC. (2023). *NATO Military Committee visits Allied Joint Force Command Naples, 31MAR2023* [Página online]. Obtido de NATO: Retirado de https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_213286.htm?selectedLocale=en
- D.S. Alberts, K.M. Conley, W.D. Freeman, J.H. Kurtz and M.E. Tillman. (2015). *C2 by Design – Putting Command and Control Agility Theory Into Practice Version 2.0*. Institute for Defense Analyses.
- Decreto-Lei n.º 19/2022, de 24 de janeiro. (24 de janeiro de 2022). (*Estabelece a Lei Orgânica do Estado-Maior-General das Forças Armadas e altera as Leis Orgânicas dos três ramos das Forças Armadas*). Diário da República, 1.ª série, N.º 16.



- Decreto-lei n.º 249/2015. (28 de outubro de 2015). (*Aprova a orgânica do ensino superior militar, consagrando as suas especificidades no contexto do ensino superior, e aprova o Estatuto do Instituto Universitário Militar*), *Diário da República*, 1.^a Série, N.º 211, 9298-9311.
- Decreto-Lei n.º 47344, de 26 novembro. (1966). *Aprova o Código Civil e regula a sua aplicação - Revoga, a partir da data da entrada em vigor do novo Código Civil, toda a legislação civil relativa às matérias que o mesmo abrange*(Código Civil atualizado com a 83.^a alteração introduzida pela Lei n.º 3/2023, publicada em *Diário da República* n.º 11/2023, Série I de 2023-01-16). *Diário do Governo* n.º 274/1966, Série I de 1966-11-25.
- Despacho n.º 14651/2022, do Primeiro-Ministro. (19 de dezembro de 2022). *Diário da República* 2.^a série, Parte C, n.º 247, de 26 de dezembro de 2022, 13-14. Lisboa.
- Eikmeier, D. C. (2007). A logical method for centre of gravity analysis. *Military Review*, September-October 2007, 62-66.
- EMGFA. (2012). *PDMC-1 Doutrina Militar Conjunta* (1 ed.). Estado-Maior-General das Forças Armadas.
- EMGFA. (2022). *Visão Estratégica Militar para as Forças Armadas 2022-2034*. Estado-Maior-General das Forças Armadas.
- EMGFA. (2023). *PDMC-5(A) Planeamento Operacional - Processo de Decisão Militar para a ativação e o emprego de forças e meios das Forças Armadas* (1 ed.). Estado-Maior-General das Forças Armadas.
- GABCEMGFA. (1 de abril de 2021). *Diretiva Estratégica do Estado-Maior-General das Forças Armadas 2021-2023*.
- Instituto Português da Qualidade. (2012). NP ISO 31000:2012 - Gestão do Risco - Princípios e linhas de orientação.
- IUM. (2020). *Glossário de Termos Militares* (Instituto Universitário Militar e Academia das Ciências de Lisboa ed.). Lisboa.
- Lei Orgânica n.º 2/2021, de 9 de agosto. (s.d.). *Aprova a Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas, revogando a Lei Orgânica n.º 1 -A/2009, de 7 de julho.*, *Diário da República*, 1.^a série, N.º 153, 9 de agosto de 2021.
- Lei Orgânica n.º 3/2022, de 9 de agosto. (s.d.). (*Altera a Lei de Defesa Nacional, aprovada pela Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de julho*). *Diário da República*, 1.^a série, N.º 153.



- Lykke, A. F. (1986). Toward An Understanding of Military Strategy. *Military Strategy: Theory and Application, XIII*, pp. 3-8.
- NATO. (2019a). *AJP-1 Allied Joint Doctrine*. NATO Standardization Office.
- NATO. (2019b). *AJP-3 Allied Joint Doctrine for the Conduct of Operations, Ed. C*. NATO Standardization Office.
- NATO. (24 de May de 2019c). *AJP-5(A) Allied Joint Doctrine for the Planning of Operations*. NATO Standardization Office.
- NATO. (14 de janeiro de 2021). *NATO Strengthened Resilience Commitment*. Obtido de NATO: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_185340.htm
- NATO. (2022). *Military Committee [Página online]*. Retirado de https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49633.htm.
- NATO. (2022). *NATO 2022 Strategic Concept*. Obtido de https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf
- NATO. (7 de outubro de 2022). *Resilience Committee*. Obtido de NATO : https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_50093.htm
- NATO Command and Control Centre of Excellence. (2022). *TIDE Sprint 2022/1*. Obtido de NATO C2COE: <https://c2coe.org/wp-content/uploads/Library%20Documents/Articles/20220503%20TIDE%20SPRINT%202022-1%20Article.pdf>
- NSO. (s.d.). *NATO Standardization Organization (NSO)*. Obtido de NATO Term - The Official NATO Terminology Database: <https://nso.nato.int/natoterm/Web.mvc>
- Prescott, R. M. (Dezembro de 2022). Understanding Supported/Supporting Interrelationships [Página online]. Retirado de https://www.jwc.nato.int/application/files/3616/7092/4427/SSI_2022DEC.pdf. *NATO Joint Warfare Centre - The Three Swords 38/2022*, pp. 30-35.
- Rego, A., Cunha, P. e., & Meyer Jr., V. (2018). Quantos participantes são necessários para um estudo qualitativo - linhas práticas de orientação. *Revista de GESTÃO dos Países de Língua Portuguesa*, 45-57.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013. (05 de abril de 2013). *Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN 2013)*. Diário da República, 1.ª Série, 67, 1981 a 1995. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.



- Ribeiro, A. S. (março de 2010). *Planeamento Estratégico e de Forças - Processo da LDN e da LOBOFA*. (G. d.-E. Marinha, Ed.) Obtido de Marinha: <https://www.marinha.pt/pt/a-marinha/estudos-e-reflexoes/temas-e-reflexoes/Documents/em-TEMAS-N8.pdf>
- Ribeiro, A. S. (2010). Política de Defesa Nacional e Estratégia Militar – Modelo de Elaboração. Diário de Bordo.
- SACEUR. (2023). *MCCS Joint Presser Opening Statement - General Cavoli, 19JAN2023*. Obtido em 14 de fevereiro de 2023, de NATO: <https://shape.nato.int/saceur/mccs-joint-presser-opening-statement-general-cavoli>
- SACEUR. (s.d.). *Commanders Conference in Portsmouth [Página online]*. Retirado de <https://shape.nato.int/news-archive/2022/saceur-hosts-commanders-conference-in-portsmouth>. Obtido de NATO (SHAPE).
- Santos, L. A., & Lima, J. M. (2019). *Orientações Metodológicas para Elaboração de trabalhos de investigação*. (2.^a Ed, revista e atualizada). Lisboa: Instituto Universitário Militar. Obtido de https://www.ium.pt/s/wp-content/uploads/20190821_CAD-08_Miolo_WEB-1.pdf
- SHAPE. (2021). *Allied Command Operations (ACO) Comprehensive Operations Planning Directive (COPD)* (v3.0 ed.). SHAPE.
- Van Nistelrooij, A. (2021). *Embracing Organisational Development and Change - An Interdisciplinary Approach Based on Social Constructionism, Systems Thinking, and Complexity Science*. Springer Texts in Business and Economics.
- Yin, R. K. (2018). *Case Study Research and Applications - Design and Methods* (Sixth ed.). Robin.



Apêndice A — Corpo de conceitos

Agilidade (*Agility*) – “[...] *the capability to successfully affect, cope with and/or exploit changes in circumstances*” (D.S. Alberts, K.M. Conley, W.D. Freeman, J.H. Kurtz and M.E. Tillman, 2015, p. 2); “[...] *complex endeavors require the participation and contributions of a large variety of both military and non-military actors. These challenges demonstrate the requirement of agility in command and control, which has a crucial effect on decision-making processes and success of the missions*” (Alberts & Soykan, 2015, p. 8).

Centro de gravidade – (1) Características, capacidades ou localizações, das quais depende a liberdade de ação, a força ou vontade de combater, de uma força militar (IUM, 2020, p. 75); (2) “*The primary source of power that provides an actor its strength, freedom of action, or will to fight*” [NATO Term, Agreed] (NSO).

Comando - Autoridade investida num militar para dirigir, coordenar e controlar forças militares (IUM, 2020, p. 83).

Comando operacional - Autoridade conferida a um comandante para atribuir missões ou tarefas aos comandantes subordinados, articular forças da maneira mais conveniente para a execução de tarefas operacionais e reter ou delegar controlo operacional e ou tático, como considere necessário. Não inclui em si autoridade no plano administrativo ou responsabilidade de ordem logística (IUM, 2020, p. 84)

Decisão – (1) Formulação feita pelo comandante, como conclusão do estudo de uma situação, e em que claramente está indicado o tipo de ação escolhida para cumprimento da missão recebida (IUM, 2020, p. 100); (2) “*A determination of future action*” [NATO Term, Adopted] (NSO).

Gestão do risco - Processo que apoia os decisores na tomada de decisão através de uma sistematização na identificação, na avaliação e no controlo do risco resultante de fatores operacionais (IUM, 2020, p. 151).

Interoperability – “*The ability to act together coherently, effectively and efficiently to achieve Allied tactical, operational and strategic objectives*” [NATO Term, Agreed] (NSO).

Ligação (“*liaison*”) – “*The contact, intercommunication and coordination maintained between elements of the military and/or other non-military actors to ensure mutual understanding and unity of purpose and action.*” [NATO Term, Agreed] (NSO).



Opções de resposta militar (ORM) - Diversas possibilidades de emprego de forças militares, normalmente apresentadas ao poder político, face a uma situação de crise (IUM, 2020, p. 212).

Planeamento de operações (*“Operations Planning”*) – *“The planning of military operations at the strategic, operational or tactical levels”* [NATO Term, Agreed] (NSO).

Planeamento – *“The process of deciding beforehand the manner and order of applying actions in order to reach a desired goal. Planning is performed with a view toward enhancing search efficiency and solving goal conflicts* [NATO Term, Adopted] (NSO).

Plano de contingência (*“Contingency plan”*) – *“A plan which is developed for possible operations where the planning factors have been identified or can be assumed. This plan is produced in as much detail as possible, including the resources needed and deployment options, as a basis for subsequent planning”* [NATO Term, Agreed] (NSO).

Processo – (1) *“A set of interrelated or interacting activities which transforms inputs into outputs and which may lead to a change in the state of the system.”* [Fonte: ISO/IEC 15288:2008] [NATO Term, Agreed]; (2) *“A predetermined course of events defined by its purpose or by its effect, achieved under given conditions.”* [NATO Term, Adopted] (NSO).

Risco – Efeito de incerteza na consecução dos objetivos. A incerteza é o estado, ainda que parcial, de deficiência de informação relacionada com a compreensão ou conhecimento de um evento, sua consequência ou probabilidade (Instituto Português da Qualidade, 2012, p. 9).

Resiliência (NATO *resilience*) – *“Resilience is a national responsibility and a collective commitment. NATO’s baseline requirements for national resilience, which we keep updated to reflect emerging challenges and priorities, provide a comprehensive framework to support the effective enablement of our armed forces and of NATO’s three core tasks of collective defence, crisis management and cooperative security”* (NATO, 2021).

Unidade de comando – *“[...] At the military strategic, operational levels of command, a fundamental tenet of C2 is unity of command, which provides the necessary cohesion for the planning and execution of operations; this is a significant part of a principle of operations – unity of effort”* (NATO, 2019, p. 1-35).

**Apêndice B — Modelo de análise****Quadro 1 – Modelo de análise**

Objetivo Geral (OG)	Propor contributos para melhorar o processo de decisão e de planeamento aos níveis operacional e estratégico, para emprego operacional.				
Questão Central (QC)	Como melhorar o processo de decisão e de planeamento para incrementar a capacidade de resposta operacional no emprego das forças e meios?				
Objetivos Específicos	Questões derivadas	Conceito	Dimensões	Variáveis	Indicadores
OE1 – Analisar os <u>desafios e riscos</u> para o processo de decisão e de planeamento, no âmbito da mudança organizacional assente no reforço da unidade de comando no CEMGFA.	QD1 – <u>Que desafios e riscos</u> relevam para o processo de decisão e de planeamento, no âmbito da mudança organizacional assente no reforço da unidade de comando no CEMGFA?	Processo de decisão e de planeamento	Emprego operacional	Unidade de comando	I01 - Grau de liberdade de ação para planear, preparar e conduzir operações militares no <i>continuum</i> entre paz e guerra
			Geração, preparação e sustentação	Coesão no planeamento e emprego	I02 - Grau de iniciativa e autoridade do CEMGFA decorrente da ativação de planos de emprego aprovados ou pré-aprovados
Agilidade e continuidade	Antecipação				I03 - Grau de alinhamento funcional dos processos de geração, preparação e sustentação de forças e meios com os cenários de emprego do CEM14
			I04 - Grau de efetividade dos relacionamentos de coordenação e colaboração, entre EMGFA e ramos, para prever e antecipar as modalidades de C2 no emprego de forças e meios		
	Crescimento		I05 - Conjunto de atividades de apreciação situacional e desenvolvimento de conhecimento para habilitar decisões atempadas para resposta a crises ou contingências		
			I06 - Conjunto de atividades de planeamento de operações na produção ou revisão de planos de emprego		
			I07 - Grau de alinhamento dos planos existentes e categorias de planeamento, com os cenários de emprego do CEM14		
	Resiliência		I08 - Planos aprovados no <i>continuum</i> paz- crise-guerra		
I09 - Capacidade de crescimento do SF perante transição para o estado de guerra ou circunstâncias de defesa coletiva					
OE2 - Analisar os <u>mecanismos de coordenação necessários</u> no processo de decisão e de planeamento orientado para o emprego operacional das forças e meios da COSF.	QD2 - <u>Que mecanismos de coordenação</u> podem ser adequados entre estruturas do EMGFA e ramos FFAA, para agilizar o processo de decisão e de planeamento para o emprego operacional?		Agilidade e continuidade	Crescimento	Resiliência
		I11 - Grau de satisfação da complementaridade de ações da componente não militar da defesa nacional nos planos aprovados ou pré-aprovados			
					I12 - Disponibilidade de sistemas de C2 operacionais conjuntos ou grau de integração e interoperabilidade dos sistemas de C2 dos ramos



Apêndice C — Quadros síntese de análise de conteúdos documentais

Quadro 2 – Análise de conteúdos significativos da dimensão “Emprego operacional” (“ends”) e “Geração, preparação e sustentação” (“means”)

Problemática(s)	Conteúdos significativos	Consequências e conclusões
(1) Unidade de comando	<p>(1) O CEMGFA é comandante estratégico e operacional, compete-lhe “assegurar o comando das operações militares, em todos os domínios, aos níveis estratégico e operacional”, cf. Art.º 8/4 LOBOFA, p.14).</p> <p>(2) O CEMGFA como comandante estratégico - é o “principal conselheiro do [MDN]”, sendo “responsável pelo planeamento e implementação da estratégia militar, tendo na sua dependência hierárquica os [CEM] dos ramos para todos os assuntos militares e respondendo em permanência perante o Governo, através do MDN], pela capacidade de resposta militar das [FFAA]”, cf. art.º 8/1 e 2 (LOBOFA, p. 9).</p> <p>(3) “Em situação não decorrente do estado de guerra, o CEMGFA, como comandante operacional das [FFAA], é o responsável pelo emprego [tendo o comando operacional] de todas as forças das [FFAA] e meios da [COSF], para cumprimento das missões das [FFAA], nos planos externo e interno”, cf. Art.º 8/5 (LOBOBA, p. 6). A sustentação dessas forças e meios compete aos ramos das [FFAA], dependendo os respetivos CEM do CEMGFA, o que indicia o reforço da unidade de comando operacional do CEMGFA, mas os CEM continuam a manter o comando administrativo. O “comando completo” do CEMGFA, que apenas ocorre em estado de guerra, cf. Art.º 8/9 (LOBOFA, p.6), é que inclui responsabilidades e autoridade ao nível administrativo e logístico (AJP-3, p.1-39).</p> <p>(4) Em estado de guerra o CEMGFA tem o comando completo das FFAA, e os CEM são comandantes adjuntos: “Em estado de guerra, o CEMGFA exerce, sob a autoridade do Presidente da República e do Governo, o comando completo das [FFAA]:a) Diretamente ou através dos comandantes -chefes para o comando operacional, tendo como comandantes adjuntos os [CEM] dos ramos; b) Através dos [CEM] dos ramos para os aspetos administrativo-logísticos”, cf. Art.º 23/4 (LOBOFA, p. 15). Estas disposições indiciam a oportunidade/conveniência em estado de guerra na delegação do</p>	<p>(1) Sendo o CEMGFA o “único interlocutor militar do MDN”, apela a função de comando estratégico-militar do CEMGFA, de ligação com nível político. Porém, a acumulação dos níveis estratégico e operacional das forças e meios que se constituam na sua dependência, sobrecarrega a estrutura do EMGFA (v.g. CCOM e EMC), e perante as faltas de pessoal nos ramos, potencia desafios e riscos na implementação e consolidação da mudança para novo paradigma.</p> <p>(2) Os CEM mantêm o comando administrativo das forças e meios que se constituam na dependência do CEMGFA, o que não prejudica o reforço da unidade de comando operacional no CEMGFA.</p> <p>(3) Unidade de comando no CEMGFA afigura-se adequada ao nível operacional mas exígia ao nível estratégico-militar.</p> <p>(4) O nível de comando estratégico, à partida, afigura-se com competências limitadas ou insuficientes para “energizar” o processo de decisão no interface com nível político-estratégico, com potenciais consequências na coesão do planeamento e emprego em quadros de atuação com transição para crise/guerra.</p> <p>(5) Liberdade de ação do CEMGFA para planear, comandar e controlar o emprego integrado das forças e meios da COSF, ao nível operacional, é circunscrita essencialmente, pelo foco na unidade de comando operacional em “situação não decorrentes do estado de guerra”.</p>



Problemática(s)	Conteúdos significativos	Consequências e conclusões
	<p>CEMGFA, do OPCOM ou OPCON nos CEM, que teriam na sua dependência os comandantes-chefe (alínea a) do Art.º 23/4); indiciam ainda que o “comando completo” do CEMGFA é mitigado, porque, em princípio, mesmo em estado de guerra, os CEM mantêm o comando, ou pelo menos, o controlo administrativo (alínea b) Art.º 23/4).</p> <p>(5) O reforço da unidade de comando afigura-se central para “[...] nesta conjuntura de incerteza e imprevisibilidade do Sistema Internacional, enfrentar com dinamismo e superar os desafios que se colocam às [FFAA], numa ótica do seu emprego com as mais adequadas eficiência e eficácia [...] outros desafios. <u>A obtenção e gestão dos Recursos Humanos necessários e suficientes</u>, para que as [FFAA] estejam habilitadas ao cumprimento das missões atribuídas” (Discurso tomada posse CEMGFA, Forte do Bom Sucesso, 1 de março 2023).</p> <p>(6) O CEM14, ainda vigente, no âmbito da Estratégia Militar Operacional estabelece como imperativo “Garantir, no âmbito dos processos relativos ao comando e emprego, que o CEMGFA tem na sua dependência hierárquica os [CEM] dos Ramos para as questões que envolvem a capacidade de resposta das [FFAA], designadamente pela prontidão, emprego e sustentação da componente operacional do SF, constituindo-se, para este efeito, o único interlocutor militar do [MDN]” (CEM14, p. 44).</p>	
(2) Unidade de comando	<p>(1) O CCOM incumbe assegurar o exercício, pelo CEMGFA, do comando operacional das forças e meios da [COSF]”, cf. Art.º 20/1 (LOBOFA, p.14), estando incumbido “no âmbito das competências do CEMGFA [...] Planear e garantir o exercício do C2, ao nível estratégico e operacional, para o emprego das forças e contingentes em missões de natureza operacional”, cf. art.º 20/2 a) (LOEMGFA, p. 14).</p> <p>(2) “O CCOM tem uma estrutura que é reforçada de forma incremental, por elementos dos ramos das [FFAA], para poder responder ao nível de ambição de forças e meios em operações, exercícios ou treinos, conforme definido no Conceito Estratégico Militar”, e ainda, “deve ter capacidade para constituir, <u>com reforço de elementos nomeados</u></p>	<p>(1) O CCOM não tem competências próprias ou originárias para o exercício de comando operacional, mas apenas a “autoridade de coordenação” (Cf. Art.º 20/3, LOBOFA, p. 15); no entanto, existe a possibilidade de o CEMGFA delegar no 2COMOP, em tempo de paz, o comando de forças e meios em modalidade de C2 a definir caso a caso. Contudo, o CCOM não está desenhado como um “Comando Operacional” orientado permanentemente para o comando de forças atribuídas ao CEMGFA.</p> <p>(2) Perante ocorrência de crise potencial ou atual, há</p>



Problemática(s)	Conteúdos significativos	Consequências e conclusões
	<p><u>em ordem de batalha</u>, um quartel-general projetável de força conjunta, na dependência do CEMGFA, para comandar e controlar forças em operações, podendo integrar, para o efeito, <u>módulos de comando de componente</u>”, cf. Art.21/2 e 3 (LOEMGFA, p. 15).</p>	<p>excessiva dependência dos ramos, mormente de pessoal para reforçar estruturas do EMGFA, com potencial impacto nos mecanismos de coordenação entre os ramos, o que por sua vez potencia efeito negativo na variável “coesão no planejamento e emprego” entre EMGFA e ramos.</p>
<p>(3) Unidade de comando –</p> <p>(a) Reforçar a unidade de comando estratégico no CEMGFA, incluindo reforço autoridade de coordenação e apoio interface político-estratégico, decorrente da atual conjuntura internacional</p> <p>(b) O requisito de operações multidomínio em apoio ao nível estratégico</p>	<p>(1) A propósito da relevância do nível estratégico, e em especial sobre o interface político-militar, refere a doutrina NATO: <i>Commanders should know how to take political advice, use it to make effective decisions and then persuade other leaders [...] of the coherence of those decisions</i>” (AJP-1, p. 3-1).</p> <p>(2) Anexação ilegal da Crimeia em 2014 e invasão russa da Ucrânia em 2022, motivaram novas atribuições no EMGFA, v.g. “medidas para a consolidação da confiança e da segurança na Europa, na vertente militar” (LOEMGFA, 2022, p. 6); a nova NATO <i>Military Strategy</i>, aprovada em maio de 2019 e subsequentemente, a aprovação do <i>Defence and Deterrence of the Euro-Atlantic Area Concept</i> (DDA), em 2020 e por fim, o novo NATO 2022 <i>Strategic Concept</i>, com enfoque na dissuasão e defesa, incluindo o requisito de “<i>adapt and streamline our decision-making processes, enhance our planning and improve the effectiveness of our crisis response system</i>” (NATO, 2022, p. 6).</p> <p>(3) Reconhece o General CEMGFA, o “[...] papel que cabe às [FFAA], perante uma conjuntura internacional marcadamente vincada pelo conflito na Ucrânia. Esta trágica realidade demonstrou a importância das componentes militares de defesa, nomeadamente da sua imprescindibilidade no contexto das relações entre estados, e, igualmente, no seio dos compromissos perante as alianças” (Discurso tomada posse CEMGFA, F. Bom Sucesso, 1 março 2023).</p> <p>(4) Da necessidade de desenvolver as operações multidomínio (MDO) a fim de promover um efetivo processo de decisão e de planejamento, a todos os níveis, como regra: “<i>Operations are directed to influence leaders, their supporters, populations and the worldwide audience. [...]it should be acknowledged that any operation today needs to be integrated and converged with other instruments of power, alongside the coordination and integration with interagency</i></p>	<p>(1) A necessidade e urgência em reforçar a unidade de comando estratégico no CEMGFA âmbito interface político-militar ao nível da componente militar da estratégia e, reforço da unidade de esforço, ou da autoridade de coordenação, na articulação com a componente não militar da defesa nacional.</p> <p>(2) Da necessidade de alinhar os planos nacionais com os planos NATO, sincronizando efeitos no âmbito das atividades de dissuasão e ações de defesa na sequência da DDA da NATO.</p> <p>(3) Inexistência de “pre-autorizações” delegadas no CEMGFA, quer decorrentes de planos de defesa, permanentes ou de resposta graduada, da NATO, quer de planos de operações nacionais (aprovados) para emprego no âmbito das MIFA14.</p>



Problemática(s)	Conteúdos significativos	Consequências e conclusões
	<p><i>partners and /or other organizations, to ready oneself against the threats of tomorrow.[...] This calls for integral training of military with politicians and other actors. In our understanding joint therefore is military focussed, where MDO is societal and politicians oriented. The “for whom” therefore is answered differently for joint and MDO. Another difference is the level of warfare military will be involved in these operations: the main effort of joint seems to be the operational and tactical level whilst MDO touches more upon the strategic and political level” (NATO Command and Control Centre of Excellence, 2022, p. 4)</i></p>	
<p>(1) Coesão no planejamento e emprego –</p> <p>(a) Reforço da unidade de comando no CEMGFA e reequilíbrio entre competências do CEMGFA e dos CEM</p>	<p>(1) Os CEM dependem do CEMGFA para todos os assuntos militares, Cf. Art.º 11/2 (LOBOFA).</p> <p>(2) Porém, há âmbitos em que o CEMGFA não é o único interlocutor com o MDN, mitigando a unidade de comando estratégico no CEMGFA, em que os CEM relacionam-se diretamente com o MDN: aspetos relacionados com o funcionamento dos órgãos regulados por legislação própria, com a execução de projetos no âmbito da lei de programação militar e da lei de infraestruturas militares; e nas matérias administrativas e de execução orçamental, cf. Art.º 17/ 5 (LOBOFA, p.12).</p> <p>(3) Os CEM, tal como o CEMGFA, são órgãos “diretamente responsáveis pelas [FFAA] e pela componente militar da defesa nacional”, cf. Art.º 1/5 b) (LOBOFA, p.3), e são membros permanentes do CSDN, cf. Art.º 16/3 i) (LDN, p. 27).</p> <p>(4) Sendo os ramos “fundamentalmente vocacionados para a geração, preparação, aprontamento e sustentação das forças da [COSF], assegurando também o cumprimento das missões que lhes sejam atribuídas pelo CEMGFA” (Cf. Art.º 15/1, LOBOFA, p.10), retêm o comando administrativo (segundo a doutrina NATO, apenas o comando completo inclui, em princípio, o comando administrativo), o qual é fator chave no planejamento das operações.</p> <p>(5) Níveis de prontidão e sustentação das forças e meios da COSF. Compete ao Governo “garantir a capacidade, os meios e a prontidão das [FFAA] para o cumprimento das suas missões”, cf. Art.º 12/3 d) (LDN, p. 24); ao CEMGFA compete, ouvido o Conselho de CEM, “propor ao [MDN] os níveis de prontidão e de sustentação das</p>	<p>(1) O CEMGFA tem amplas competências, consentâneas com a unidade de comando operacional em “situações não decorrentes do estado de guerra”. Porém, permanece potencial desafio em alinhar a “estratégia militar operacional conjunta” com as estratégias genéticas dos ramos. A elaboração de planos conjuntos de emprego, nível estratégico e operacional, no âmbito do planejamento avançado de operações, pode contribuir para mitigar esse risco de desalinhamento.</p> <p>(2) Os níveis de prontidão e de sustentação das forças e meios da COSF deverão ser compatíveis/alinhados com os “planos de defesa” e “planos de contingência”, incluindo, os requisitos de sustentação associados, e os pressupostos de regeneração, rotação ou reconstituição das forças e meios empregues na FRI, FND e FPAS, ou outras forças conjuntas a constituir.</p> <p>(3) O alinhamento funcional dos processos de geração, preparação e sustentação de forças e meios com o seu emprego operacional ou com os cenários de emprego do CEM14, deverá ter em conta os níveis de prontidão e sustentação compatíveis ou alinhados com planos de</p>



Problemática(s)	Conteúdos significativos	Consequências e conclusões
	<p>forças”, cf. Art.º 12/2 k) (LOBOFA, p. 10). Aos CEM compete “manter o CEMGFA permanentemente informado sobre a prontidão e a sustentação de forças e meios da [COSF]”, cf. Art.º 18/1 e) (LOBOFA, p.12).</p> <p>(6) No que diz respeito em particular à sustentação das forças e meios que se constituam na dependência do CEMGFA, esta compete aos ramos das FFAA “dependendo os respetivos CEM do CEMGFA” cf. Art.º 11/5 (LOBOFA, p.5). Os níveis de prontidão e de sustentação das forças e meios da COSF, aprovados pelo MDN, e adstritos à FRI, FND e FPAS, estão alinhados, essencialmente, para “situações não decorrentes do estado de guerra”, sendo independentes dos “planos de defesa” ou “planos de contingência”.</p> <p>(7) O SACEUR declarou publicamente na abertura do <i>MC in Chiefs of Defence Session</i> (MCCS), em 19 de janeiro de 2023: “[...]turn DDA as a strategy into a set of fully executable plans. And this will means changes to our current plans, structures, posture, and readiness levels. We are now in the process of implementing and developing a family of plans that describe “How” the Alliance operates in peace, crisis, and war to provide for collective defence.” (SACEUR, 2023).</p> <p>(8) O CEMGFA pode atribuir missões aos CEM (cf. Art.º 17/3, LOBOFA, p.12), embora não estejam estabelecidos preliminarmente as condições e circunstâncias dessa atribuição, a determinação concreta deverá resultar do processo de decisão e de planeamento nos níveis estratégico.</p> <p>(9) O CEMGFA pode determinar, para efeitos de apoio ao seu exercício do comando, a passagem para a sua dependência direta, através dos CEM, dos respetivos comandos de componente (naval, terrestre e aérea) os quais passam a relacionar-se diretamente com o CCOM (Cf. Art.º 16/6, LOBOFA).</p>	<p>operações aprovados, quer de emprego efetivo quer potencial/prudencial.</p> <p>(4) Determinação do CEMGFA para a passagem direta dos comandos de componente dos ramos para o CEMGFA, afigura-se que poderá ocorrer perante défice de pessoal nas estruturas de planeamento, execução e controlo de operações no CCOM. A unidade de comando pode facilitar o preenchimento das estruturas no EMGFA mas também poderá potenciar a “erosão” dos mecanismos e interações colaborativas com os ramos com impacto na coesão no planeamento e emprego.</p>
<p>(2) Coesão no planeamento e emprego –</p> <p>(a) Otimizar a coordenação e de garantir a unidade de esforço na integração</p>	<p>(1) Sublinha o preâmbulo da LOEMGFA, o desafio em “otimizar a coordenação e de garantir a unidade de esforço na integração dos contributos dos ramos” (LOEMGFA, p.4).</p> <p>(2) Reconhece o General CEMGFA, no plano das limitações de pessoal e material nas FFAA, que “[...] persistem constrangimentos, a nível interno, sobretudo em termos de pessoal para servir nas [FFAA], assim como de recursos materiais e financeiros, os quais são</p>	<p>(1) CEMGFA pode atribuir missões aos CEM. Assim, todos os CEM devem estar prontos a comandar uma operação conjunta e serem apoiantes e apoiados, o que implica responsabilidade desde o início no desenvolvimento do planeamento, preparação e execução e controlo do atinente plano.</p>



Problemática(s)	Conteúdos significativos	Consequências e conclusões
dos contributos dos ramos	<p>limitados. São incontornáveis condicionamentos, exigentes em termos de procura permanente de soluções, a fim de bem adequar as capacidades do País às missões militares com que se compromete. Para o efeito, haverá que consolidar o que já está conseguido de forma construtiva e inovadora, e desenvolver, com vontade e pragmatismo, o que falta conseguir”, cf. Discurso tomada de posse do CEMGFA, Forte do Bom Sucesso, 1 de março 2023.</p> <p>(3) Reconhece o General CEMGFA, no que respeita ao desafio da mudança organizacional iniciada com a reforma legislativa, que “Importa [...] prosseguir o caminho, já iniciado, de transformação das [FFAA], com ganhos sinérgicos, no pleno respeito das competências conjuntas e das próprias dos Chefes Militares, conjugando as especificidades e a complementaridade dos respetivos ramos”, Cf. Discurso tomada de posse do CEMGFA, F. Bom Sucesso, 1 de março 2023.</p> <p>(4) Reconhece o General CEMGFA que a “reforma preconizada assenta, essencialmente, em estruturas de comando e de coordenação mais prontas e flexíveis, e no desenvolvimento de novas capacidades de cariz conjunto, quer nas vertentes operacionais de emprego estritamente militar e em missões em proveito das populações, quer no âmbito [...] da Ciberdefesa e das Tecnologias Inovadoras [...] Para enfrentarmos estes desafios, devemos conferir particular importância à atitude e ao método de trabalho, por parte de todos e de cada um. Atitude [...] privilegiando uma postura de colaboração e de cooperação dentro das [FFAA] [...] fazer escolhas que beneficiem [...] a manutenção de um ambiente de cooperação [...] que potencie a coesão, essencial para as [FFAA]”, cf. Discurso tomada de posse CEMGFA, F. Bom Sucesso, 1 de março 2023.</p>	<p>(2) A atribuição de missão ao CEM de um ramo, que exerce o OPCOM das forças e meios do respetivo ramo e o OPCON das forças e meios de outros ramos, atribuídas pelo CEMGFA” (Cf. PDMC-5, p. 4-17), permite sinalizar que todos os CEM deverão estar preparados para contribuir para o planeamento de nível operacional, e preparar e conduzir uma operação conjunta ou para apoiarem / serem apoiados. Suscita a necessidade e motivação para promover mecanismos de coordenação e colaboração entre os ramos, potenciando oportunidade para o reforço do nível estratégico no CEMGFA, promovendo elevado grau de coesão no planeamento e emprego.</p> <p>(3) A efetividade dos relacionamentos de coordenação, colaboração, comunicação e consulta, é sustentada na continuidade dos processos de planeamento de operações, através dos quais resultam as modalidades de C2 mais adequadas no emprego de forças e meios.</p>
(3) Coesão no planeamento e emprego – (a) Doutrina operacional dos ramos e conceitos de emprego;	<p>(1) Os CEM têm como atribuição “definir a doutrina operacional específica do ramo adequada à doutrina militar conjunta estabelecida”, cf. art.º 18/1 f) (LOBOFA, p.12), a qual por natureza e desenho, é indissociável da estratégia genética e operacional dos ramos.</p> <p>(2) No âmbito da “geração, preparação e sustentação” das forças e unidades operacionais dos ramos, são implementadas novas</p>	<p>(1) O desenvolvimento de conceitos de emprego associados à estratégia genética dos ramos são fatores chave na geração, preparação e sustentação das forças e meios específicos dos ramos, e contribuem em momento ulterior para a estratégia operacional conjunta e conceitos de emprego operacional conjunto.</p>



Problemática(s)	Conteúdos significativos	Consequências e conclusões
(b) Alinhamento estratégia genética dos ramos e estratégia operacional conjunta.	<p>estratégias operativas, que materializam novos conceitos de emprego que visam “explorar na máxima extensão possível os novos domínios das operações e as tecnologias emergentes e disruptivas, como fatores multiplicadores e diferenciadores da ação do Estado nestes ambientes operacionais” (DEM22, p. 13)</p> <p>(3) A “Visão Estratégica Militar para as FFAA 2022-2034”, do EMGFA, perante a problemática das tecnologias emergentes e disruptivas refere que a Inteligência Artificial, vai “alterar o paradigma da atividade militar, obrigando a encetar, desde já, uma verdadeira transformação na doutrina, no treino, na sustentação e no emprego de forças e meios [...] as tecnologias emergentes e disruptivas têm potencial para alterar, drasticamente, a forma de conduzir as operações militares ou, mesmo, de fazer a guerra, instituindo um novo paradigma, <u>para o qual é necessário planejar na atualidade</u>”, cf. Visão Estratégica Militar para as FFAA 2022-2034, pp. 15-16.</p>	<p>(2) No âmbito do desenvolvimento de capacidades, os conceitos de emprego de capacidades específicas dos ramos, são prévios aos conceitos de emprego conjunto, os quais devem ser desenhados no âmbito do planejamento de operações. Por isso, os CEM asseguram junto do CEMGFA que as estratégias militares operacionais dos ramos são coerentes com o CEM, e contribuem sinergicamente para os conceitos de emprego conjuntos.</p> <p>(3) A inexistência de planos pré-aprovados ou práticas do processo de planejamento de operações tende a desalinhar a “estratégia genética” dos ramos da “estratégia operacional conjunta”.</p>

Fonte: Autor (2023)

Quadro 3 – Análise conteúdos significativos da dimensão Agilidade e Continuidade” (“ways”)

Problemática(s)	Análise conteúdos significativos	Consequências e conclusões
(1) Agilidade e continuidade / Antecipação	<p>(1) “<i>The Alliance structures itself for the most likely operations with the agility to adapt to the most demanding.</i>” (AJP-1, p. 2-16). Perante a ocorrência, potencial ou atual, de situações de crise, é manifesta a urgência de decisões e de ações imediatas com o emprego de meios de resposta adequados.</p> <p>(2) “<i>Operational art requires broad vision, the ability to anticipate and the skill to plan, prepare, execute, and assess</i>”(AJP-5, p. 1-2).</p> <p>(3) Motivação da mudança organizacional : “adaptação das FFAA ao novo contexto global de segurança, fazendo face ao aumento da competição geopolítica, às agressões com recurso a tecnologias disruptivas, às ameaças transnacionais e híbridas e às emergências civis”, cf. Preâmbulo (LOEMGFA, p. 3).</p> <p>(4) “[...] prosseguir o reforço tecnológico das capacidades do [CISMIL], de forma a permitir uma eficaz avaliação das ameaças e a</p>	<p>(1) A antecipação é uma das componentes que traduz a agilidade na tomada de decisões, e consequentemente, de respostas adequadas.</p> <p>(2) Funcionamento das FFAA orientado para a sua permanente preparação tendo em vista a sua atuação para fazer face a qualquer tipo de agressão ou ameaça externa, e organização que permita a transição para o estado de guerra com o mínimo de alterações possível – esta circunstância requer continuidade nos processos de planejamento de operações, alicerçada na capacidade de antecipar, sustentada em indicadores e alertas de potencial crise.</p> <p>(3) Da necessidade em manter ritmo constante de</p>



Problemática(s)	Análise conteúdos significativos	Consequências e conclusões
	<p>apoiar o processo de tomada de decisão, contribuindo para o sucesso das operações”, cf. “Visão Estratégica 2023-34...”, (p. 28).</p> <p>(5) “O CISMIL tem uma estrutura que é reforçada, de forma incremental, por elementos dos ramos das [FFAA], perante a existência de sinais e alertas de desenvolvimento de uma potencial crise em área de interesse prioritária, ou para a realização de atividades de informações, incluindo operações, exercícios e treinos”, cf. art.º 43/3, (LOEMGFA, p. 25)</p>	<p>atividades de apreciação situacional e desenvolvimento de conhecimento permite habilitar decisões atempadas para resposta a crises ou contingências, com base em avaliações estratégicas de crise potencial ou atual e proposta de opções de resposta militar para decisão político-estratégica.</p>
(2) Agilidade e continuidade / Antecipação	<p>(1) O CEM14, ainda vigente, estabelece como orientação “Assegurar ao nível do planeamento da estratégia militar operacional, a produção / atualização de planos com referência aos cenários admitidos para emprego das [FFAA], aquilatando sobre a verdadeira dimensão e natureza dos meios necessários” (CEM14, p. 44).</p> <p>(2) A “Visão Estratégica Militar para as [FFAA], 2022-2034” perspetiva que as FFAA tenham um “empenhamento operacional cada vez mais frequente, exigente e diversificado” apontando para a necessidade de planear quer para as missões de alta intensidade no espetro dos conflitos quer para aquelas de baixa e média intensidade com maior probabilidade de emprego (EMGFA, 2022, p. 26)</p> <p>(3) Ainda, o SACEUR, na abertura do MC in Chiefs of Defence Session (MCCS), em 19 de janeiro de 2023, referiu o mandato da Cimeira de Madrid para tornar a DDA num conjunto de planos plenamente executáveis, “[...] <i>And this will means changes to our current plans, structures, posture, and readiness levels. We are now in the process of implementing and developing a family of plans that describe “How” the Alliance operates in peace, crisis, and war to provide for collective defence. National military plans will be interlinked again with Alliance plans and all thirty NATO Allies will have a harmonized planning blueprint that will incorporate National forces and capabilities into our deterrence posture for the entire European Area of Operations. [...] It will result in changes to include in our command and control structures</i>” (SACEUR, 2023).</p> <p>(4) Atividades de planeamento operacional na produção ou revisão de planos de emprego - não foram encontradas evidências da existência de um ciclo deliberado de atualizações (“reviews”) ou revisões</p>	<p>(1) O “mapeamento” ou fluxograma do processo de decisão para o emprego de meios não é explicitado de forma deliberada na LDN, LOBOFA e LOEMGFA. Porém, a partir da análise das competências e atribuições dos seus órgãos é possível compreender os seus hiatos e omissões, em que o processo de decisão e de planeamento para o emprego operacional resulta como “exceção” e não como “regra” na organização e funcionamento das FFAA.</p> <p>(2) Com a implementação da DDA, o Comité Militar da NATO tem uma função estratégica-política reforçada. O papel do CEMGFA, enquanto representante nacional no Comité Militar, onde a maior parte dos representantes dos Estados Aliados são de facto CHOD, dada a relevância e influência ao nível estratégico-político daquele órgão NATO junto do <i>North Atlantic Council</i> (NAC), poderá ter desafio acrescido em refletir no plano nacional as posições deliberadas, dada a sua limitada unidade de comando ao nível estratégico, com limitada autoridade de coordenação ao nível da componente não militar da defesa nacional.</p>



Problemática(s)	Análise conteúdos significativos	Consequências e conclusões
	("revisions"), alimentado por exercícios, "wargaming" e atinentes lições aprendidas.	
(3) Agilidade e continuidade / Crescimento	<p>(1) Em estado de guerra, o CSDN "aprova a orientação geral das operações militares e os planos de guerra". Cf. art.º 43/2 c) (LDN, 2021, p.34), e o CEMGFA elabora e submete ao MDN "os projetos de definição dos teatros e zonas de operações, bem como as propostas de nomeação e de exoneração dos respectivos comandantes e as suas cartas de comando" para decisão do CSDN, cf. art.º 44/4, LDN, p.35.</p> <p>(2) "Em estado de guerra, podem ser constituídos comandos-chefes, na dependência do CEMGFA" que exerce sob a autoridade do Presidente da República e do Governo, o comando completo das [FFAA] [...] diretamente ou através dos comandantes-chefes para o comando operacional", cf. Art.º 23/3 e 4 a) (LOBOFA, p. 15).</p>	<p>(1) Porém, a LOEMGFA, refere que os "comandos-chefes são órgãos de C2 de natureza conjunta, dependentes, para o emprego operacional, do CCOM", cf. art.º 53/3 (LOEMGFA, p.30). Aparente contradição entre LOBOFA e LOEMGFA quanto à dependência dos comandos-chefe (em estado de guerra) - não se afigura razoável que os comandos-chefe dependam do CCOM para o emprego operacional (esta aparente contradição deve ser clarificada).</p>
(4) Agilidade e continuidade / Crescimento	<p>(1) No conceito de ação militar do CEM14, é sublinhado que "devem estar preparados os mecanismos necessários à transição da situação de paz para a situação de exceção/ crise ou guerra, garantindo, ainda, um núcleo de capacidades para fazer face a evoluções desfavoráveis do ambiente estratégico, incluindo os procedimentos previstos no âmbito da convocação, mobilização e requisição" (CEM14, p. 28).</p> <p>(2) O SF deve, nos prazos admitidos nos planos gerais de defesa ou nos planos de contingência, dispor de capacidade para atingir os níveis de forças ou meios neles considerados (LOBOFA, 2021, p. 4)</p> <p>(3) Compete ao CEMGFA "Estudar e planear a preparação da passagem das [FFAA] para o estado de guerra, nomeadamente quanto à mobilização e requisição militares, e a forma de participação das componentes não militares da defesa nacional no apoio às operações militares, em articulação com os serviços competentes do Ministério da Defesa Nacional", cf. Art.º12/1 x) da LOBOFA).</p>	<p>(1) Capacidade de crescimento do SF perante transição para o estado de guerra ou circunstâncias de defesa coletiva, está, à partida, condicionada pela existência de planos gerais de defesa e planos de contingência, aprovados, em diferentes categorias de planeamento, e no <i>continuum</i> paz- crise-guerra.</p> <p>(2) Os resultados do estudo e planeamento referidos na alínea x) do n.º 1 do Art.º 12 da LOBOFA, deverão ser densificados no âmbito do planeamento de operações a fim de ficarem plasmados em planos de contingência, que habilitem subsequentes "ensaios de conceito" ou "exercícios" a fim de serem melhorados.</p>
(5) Agilidade e continuidade / Crescimento	<p>(1) "As exigências das respostas ao atual quadro de ameaças e riscos tornam indispensável que se tenha em conta a necessária capacidade de crescimento do sistema de forças, quando necessário, por convocação ou mobilização. É, por isso, fundamental implementar um efetivo sistema de convocação e mobilização, bem como incrementar a constituição das apropriadas reservas de guerra"</p>	<p>(1) Perante as vulnerabilidades e lacunas no SF é imperativa a necessidade de complementaridade entre as componentes militar e não militar da defesa nacional.</p> <p>(2) A extensão e amplitude dos requisitos de mobilização e requisição militar nos planos de</p>



Problemática(s)	Análise conteúdos significativos	Consequências e conclusões
	<p>(CEDN 2013, p. 1992)</p> <p>(2) O CEM14 estabelece como orientação “Racionalizar infraestruturas [...] No entanto, acautelando a função estratégica “previsão”, devem estar previstas infraestruturas que possibilitem o crescimento das capacidades militares com recurso à mobilização/requisição” (CEM14, p. 43).</p>	<p>emprego aprovados, é uma medida da capacidade de crescimento do SF, dependente de adequado comando de nível estratégico do CEMGFA</p>
(6) Agilidade e continuidade / Resiliência	<p>(1) Da necessidade de melhorar a compreensão e o alcance de algumas das disposições legais, porquanto em conexão com os processos de decisão e de planeamento, designadamente, o papel do MDN enquanto coordenador do Conselho Nacional do Planeamento Civil de Emergência (LDN, 2021, p. 26; n.º 4 Art.14.º)</p> <p>(2) Ao EMC cabe "contribuir para a organização do País para a guerra [...] participação das componentes não militares no apoio às operações (LOEMGFA 12/2a)).</p> <p>(3) Compete ao CEMGFA “Estudar e planear a preparação da passagem das [FFAA] para o estado de guerra, nomeadamente quanto à mobilização e requisição militares, e a forma de participação das componentes não militares da defesa nacional no apoio às operações militares, em articulação com os serviços competentes do Ministério da Defesa Nacional”, cf. Art.º12/1 x), da LOBOFA).</p>	<p>(1) Perante as vulnerabilidades e lacunas no SF é imperativa a necessidade de complementaridade entre as componentes militar e não militar da defesa nacional. Porém, a exiguidade de unidade de esforço estratégico no CEMGFA condiciona a agilidade da componente não militar da defesa nacional.</p> <p>(2) A complementaridade de ações da componente não militar da defesa nacional nos planos aprovados, exigiria o reforço da unidade de comando do CEMGFA ao nível estratégico, e adequada delegação de competências do Primeiro-Ministro com reforço da autoridade de coordenação com sistemas fora do âmbito da defesa nacional.</p>
(7) Agilidade e continuidade / Resiliência	<p>(1) Motivação da mudança organizacional para o “novo paradigma estrutural: a necessidade de integração da informação operacional dos diversos sistemas de comando e controlo do EMGFA e dos ramos, para que se possam realizar ações multi-domínio (LOBOFA, 2021, p. 3), e fundamentalmente, a operacionalização das “funções conjuntas” (NATO, 2019, p. 4-2) no planeamento, preparação e emprego operacional.</p> <p>(2) Ao CCOM cabe "coordenar a implementação de medidas tendentes a assegurar a capacidade de [C2] nas [FFAA]" (Art.º 20/2b da LOEMGFA).</p> <p>(3) “[...] No que respeita à capacidade de C3, torna-se imperativo desenvolver o processo de modernização contínua das redes militares de comunicações, de forma integrada, no âmbito da estrutura conjunta das [FFAA], com o objetivo de conferir a</p>	<p>(1) Dificuldades (e tempo) para atingir níveis básicos de operações multidomínio. Facilitam a compreensão do processo decisão ao nível estratégico-militar mas requerem a existência de planos de operações, e efetiva capacidade de planeamento, “planeadores qualificados” nas estruturas do EMGFA e dos ramos.</p> <p>(2) Ainda não estão disponíveis sistemas conjuntos de C2 operacionais, e o nível de integração e interoperabilidade dos sistemas de C2 operacional dos ramos é reduzido.</p>



Problemática(s)	Análise conteúdos significativos	Consequências e conclusões
	capacidade de disseminar dados, informações e ordens, em banda larga e em teatros de operações distantes, garantindo autonomia estratégica e tática, resiliência das infraestruturas e dos serviços, redundância nos sistemas, segurança da informação e interoperabilidade” (Visão CEMGFA 2022-2034, p.29).	

Fonte: Autor (2023)

**Apêndice D — Contributos para melhorar o processo de decisão e de planeamento****Quadro 4 – Matriz SWOT – Exploração e análise de oportunidades de melhoria**

Fatores Internos	Potencialidades (S)	Vulnerabilidades (W)
	Fatores Externos	S1: Unidade de comando (operacional) no CEMGFA S2: EMC/CCOM com reforço autoridade coordenação com ramos das FFAA S3: Ligação permanente em rede do CCOM com comandos de componente dos ramos das FFAA
Oportunidades (O)	Ideia SO (Empregar S para explorar O)	Ideia WO (Explorar O corrigindo W)
O1: Ligar o processo de planeamento estratégico de defesa militar com processo planeamento de operações (nível estratégico) O2: Planear de forma incremental com base nos novos conceitos de emprego perante tecnologias emergentes e disruptivas e requisitos multidomínio O3: Compromisso para alinhar planos nacionais com o desenvolvimento “nova família” de planos da NATO para a dissuasão e defesa coletiva.	(SO1) Estabelecer “equipas chave de planeamento” no EMGFA, com responsabilidade de ligação e acompanhamento permanente junto dos comandos conjuntos NATO (SO2) Coordenar com os ramos, o desenvolvimento de planos de operações compatíveis quer com os níveis de planeamento para as contingências decorrentes da DDA da NATO, quer com os cenários das MIFA (SO3) Incorporar lições apreendidas dos CMX para desenvolver planos de operações que suportem planos NATO, e adaptar mecanismos de coordenação em permanência para situações de crise	(WO1) Desenvolver planos de contingência para o emprego no <i>continuum</i> paz-crise-guerra de forma a alinhar os níveis de prontidão das forças com os atinentes sinais e alerta, e prever níveis de esforço dos ramos para o reforço das estruturas do EMGFA. (WO2) Submeter os produtos do planeamento de operações (i.e. OPLAN, planos gerais de defesa e de contingência) para o nível político, enquanto medida de controlo e avaliação da eficácia do planeamento estratégico (v.g. CEM, MIFA, SF), para instituir <i>de facto</i> um processo de decisão e de planeamento para o emprego operacional.
Problemas /ameaças (T)	Ideia ST (Empregar S para superar T)	Ideia WT (Corrigir W para superar)
T1: Ambiente estratégico internacional de incerteza, instabilidade e competição geopolítica com mais provável uso do instrumento militar e uso da força T2: Falta de pessoal (recrutamento e retenção), lacunas acumuladas no SF T3: Dificuldades crescimento SF, mecanismos de preparação para mobilização e requisição e complementaridade componente não militar defesa nacional nos planos de emprego.	(ST1) Prever a atribuição de missões pelo CEMGFA aos CEM, no contexto do desenvolvimento de planos de contingência, ou ORM aprovadas, de forma a serem compreendidas para alavancar as capacidades e recursos disponíveis obtendo sinergias internas. (ST2) Instituir “ <i>battle rhythm</i> ” permanente entre EMGFA e ramos, estabelecendo “equipas chave de planeamento” por grupos de MIFA, agregadas por mesmo género ou afinidade, replicadas nos Estados-Maiores dos ramos (e/ou dos comandos de componente) que garanta ciclo de revisão/atualização dos planos.	(WT1) Prever a delegação de “pré-autorizações” no CEMGFA, constantes nas ORM aprovadas, ou nos planos de contingência aprovados, para desencadear ações de alerta, preparação e integração de capacidades, prévias à execução do plano de operações, incluindo, mecanismos e procedimentos para o crescimento do SF. (WT2) Prever o reforço da autoridade do CEMGFA para desenvolver mecanismos de coordenação externa estáveis e previsíveis para assegurar a integração das ações/efeitos não militares nos planos de contingência.

Fonte: Matriz SWOT adaptada a partir de Ribeiro (2010, p. 58)



Apêndice E — Sinope das entrevistas

Quadro 5 – Sinopse dos conteúdos significativos das entrevistas

Entrevista	Problemática	Conteúdo significativo	Indicador relacionado
E1	Unidade de comando	<ol style="list-style-type: none">(1) Concentração no CEMGFA dos níveis estratégico-militar e operacional revela fragilidades [...], embora se aproxime tentativamente a um modelo de “<i>Chief of Defense</i>”, o nosso CEMGFA não é um “CHOD” [...] pelo que seria mais coerente um efetivo modelo de “estado-maior de defesa”(2) Tendo sido criado o órgão “2COMOP”, por inerência o chefe do CCOM, a LOBOFA não alude ao CEMGFA como “COMOP” ou a uma estrutura dedicada para o “comando operacional conjunto”; a criação de um comando operacional ou COMOP, com efetivo comando operacional ou controlo operacional delegado pelo CEMGFA, permitiria desconcentrar o nível estratégico do operacional, possibilitando uma focalização do CEMGFA no exercício de comando estratégico-militar, cujo reforço, por certo agilizará os processos de decisão no interface político-militar(3) CEMGFA não tem forças permanentemente constituídas, [...] salvo a FRI, e inerentes planos de emprego(4) O 2.º COMOP dispõe essencialmente de autoridade de coordenação, por exemplo, com o CISMIL, comandos de componente [...] Mas o CEMGFA pode delegar no 2COMOP para comandar as forças e meios que se constituam na dependência do CEMGFA, de acordo com as modalidades de comando e controlo a definir caso a caso pelo CEMGFA	I01 I01 I01/ I06 I01
E1	Coesão no planeamento e emprego	<ol style="list-style-type: none">(1) Conceptualmente, o emprego de forças diz respeito à estratégia operacional, e o Sistema de Forças é do domínio “genético” [...] o qual tem lacunas relativamente ao nível de ambição de forças e meios aprovados(2) Principal referencial para potencial ativação das forças e unidades da componente operacional do sistema de força é a Diretiva de Prontidão e sustentação do CEMGFA, em especial, o relato PRONTFOR [...] ainda assim, persiste algum desvio relativamente à prontidão declarada e a efetiva, ou até alguma opacidade sobre o Dispositivo de Forças [...] o que levante algumas dificuldades para o desenvolvimento de planos de emprego, ainda que de contingência(3) A participação do CCOM no alinhamento dos planos nacionais com a nova família de planos da NATO na sequência da DDA, decorrerá em coordenação com os ramos das Forças Armadas, [...] está previsto estabelecer um JOPG para o efeito	I03 I04 I06
E2	Unidade de comando	<ol style="list-style-type: none">(1) A reforma legislativa, foi essencialmente focalizada nas estruturas do EMGFA e nos ramos [...] poderia ter sido aprofundada no sentido de tornar mais efetivo as competências do CEMGFA ao nível estratégico-militar, eliminando [amiúde] duplicações de atribuições com outros órgãos e serviços do Ministério da Defesa Nacional(2) [...] reforço da unidade de comando operacional no CEMGFA mediante colocação de ênfase na dependência dos CEM sobre o CEMGFA para todos os assuntos militares(3) [Diminuto] o reforço do nível estratégico-militar do CEMGFA, de ligação ao nível estratégico-político [fundamental para os processos de decisão]	I01 I01 I02
E2	Coesão no planeamento e emprego	<ol style="list-style-type: none">(1) CCOM tem sido apoiado pelo EMC [...]	I04
E2	Antecipação	<ol style="list-style-type: none">(1) Nova [família] de planos NATO pode colocar pressão, [não apenas no alinhamento com planos ou atividades nacionais] mas pelas questões práticas daí decorrentes, como seja, a verificação contínua feita pela NATO dos meios comprometidos para disponibilização à Aliança, o que não é compaginável com lassidão [anterior à invasão russa da Ucrânia]	I06
E2	Crescimento	<ol style="list-style-type: none">(1) Dificuldade em atrair pessoal para fileiras [com inevitável impacto na organização e funcionamento das estruturas do EMGFA], o que nos fragiliza [...]	I09



Entrevista	Problemática	Conteúdo significativo	Indicador relacionado
		(2) [ao EMC incumbe, no âmbito das competências do CEMGFA e sem prejuízo das competências específicas de outros órgãos e serviços do MDN, contribuir para a organização do País para a guerra, nomeadamente quanto à participação global das componentes não militares da defesa nacional no apoio a operações militares] [...] Na atualidade, vive-se uma [espécie] de guerra na Europa, sofremos os seus efeitos e contribuímos ativamente no apoio à Ucrânia [...] de facto, a invasão russa da Ucrânia a 24 de fevereiro de 2022, comprova-nos que a paz constrói-se preparando a guerra	I09
E2	Resiliência	(1) [a propósito das componentes não militares da defesa nacional, e em particular, das funções do planeamento cível de emergência] falta fio condutor ou efetiva compreensão dos objetivos de defesa nacional por parte das entidades com competências nessa área (2) [apesar de LOEMGFA referir-se a sistemas de gestão de crises no âmbito da defesa nacional, incumbindo ao EMC assegurar a articulação, no âmbito das competências do CEMGFA e sem prejuízo das competências específicas de outros órgãos e serviços do MDN] Não existe [ainda] um sistema de gestão de crises no âmbito da defesa nacional, salvo as estruturas e organização estabelecidas no âmbito do MDN para coordenar a participação nacional nos <i>Crisis Management Exercises</i> , ou CMX, da NATO [...]	I11 I11
E3	Coesão no planeamento e emprego	(1) [Uma vez que o “CISMIL relaciona-se diretamente com o CCOM e o COCiber no âmbito do planeamento e da condução de operações militares] o reforço das atividades operacionais no âmbito das Informações visa o emprego de unidades conjuntas móveis (UCM) que podem ser projetadas integradas numa força, em apoio a esta ou operar de forma isolada. A existência das UCM implica que sejam consideradas em sede de planeamento, mas mais uma vez, função do JOPG.	I04
E3	Antecipação	(1) [Na LOEMGFA é sublinhada focalização no apoio às operações]. No que respeita às operações o CISMIL integra o JOPG que será responsável pela elaboração os planos, sejam eles de contingência, genéricos ou outros. Adicionalmente, foi constituída a secção de Informações Operacionais que, diariamente, apoia o exercício do C2 por parte do CCOM	I05
E3	Crescimento	(1) No contexto do plano reforço do CISMIL em caso de necessidade de produção de informações que exceda a capacidade do CISMIL é solicitado um reforço. O reforço visa responder a qualquer situação excecional à qual o CISMIL não tenha capacidade, com o pessoal existente no quadro orgânico, dar resposta. Presentemente, com a situação da Ucrânia o CISMIL está a ser reforçado com três militares dos ramos.	I09
E4	Unidade de comando	(5) [As competências do CEMGFA ao nível estratégico] aparentemente [afigram-se suficientes para promover mais agilidade na tomada de decisões e continuidade (no planeamento:) [...] sendo único interlocutor [com MDN], este arranjo, beneficia do princípio da unidade de comando. Sobretudo, as decisões tomadas, serão potencialmente mais coerentes enquanto ação integrada do instrumento de força militar evitando protagonismo de influência de personalidade, de outros chefes militares [...] (6) [...] Ramos ficam com a responsabilidade de aprontamento de unidades e forças (pessoal, material e treino) e sustentação, portanto no âmbito do comando administrativo (7) [...] a definição de políticas de material, pessoal, inovação/transformação estão no âmbito do CEMGFA. O protagonismo no conjunto destas dimensões, operacional, genética e organização, dá um primado ao CEMGFA, sem igual entre outros chefes militares, concedendo-lhe um estatuto verdadeiramente estratégico-militar (8) [...] [CEMGFA, tem assento no Comité Militar da NATO, integrando a posição das NATO <i>Military Authorities</i> [nos níveis estratégico e operacional] [...assegurando interligação político-militar junto do Conselho do Atlântico Norte, ao qual cabe a decisão de emprego [...] (9) [sobre o CCOM incumbir “planear e garantir o exercício do comando e controlo, ao nível estratégico e operacional, para o emprego das forças e contingentes em missões de natureza operacional nos planos externo e interno” (cf. Art.º 20/2 a), LOEMGFA), elaborando proposta de “Opções de Resposta Militar” e depois a “Diretiva de Planeamento Estratégico”, apoiado pelo EMC/DIPLAEM, CISMIL, ramos] [...] colocar as mesmas pessoas - dentro do CCOM - a desenvolverem as ORM, Diretiva Operacional e OPLAN levará a um afunilamento de ideias e será condicionado pelas questões de natureza prática que afetem o CCOM. Por outro lado, reconhecendo a escassez de meios, a necessidade de soluções simples, talvez se ganhe em tornar o processo expedito e mais de acordo com as necessidades e capacidades reais, i.e. talvez potencie a concentração do esforço no produto em vez do processo	I01

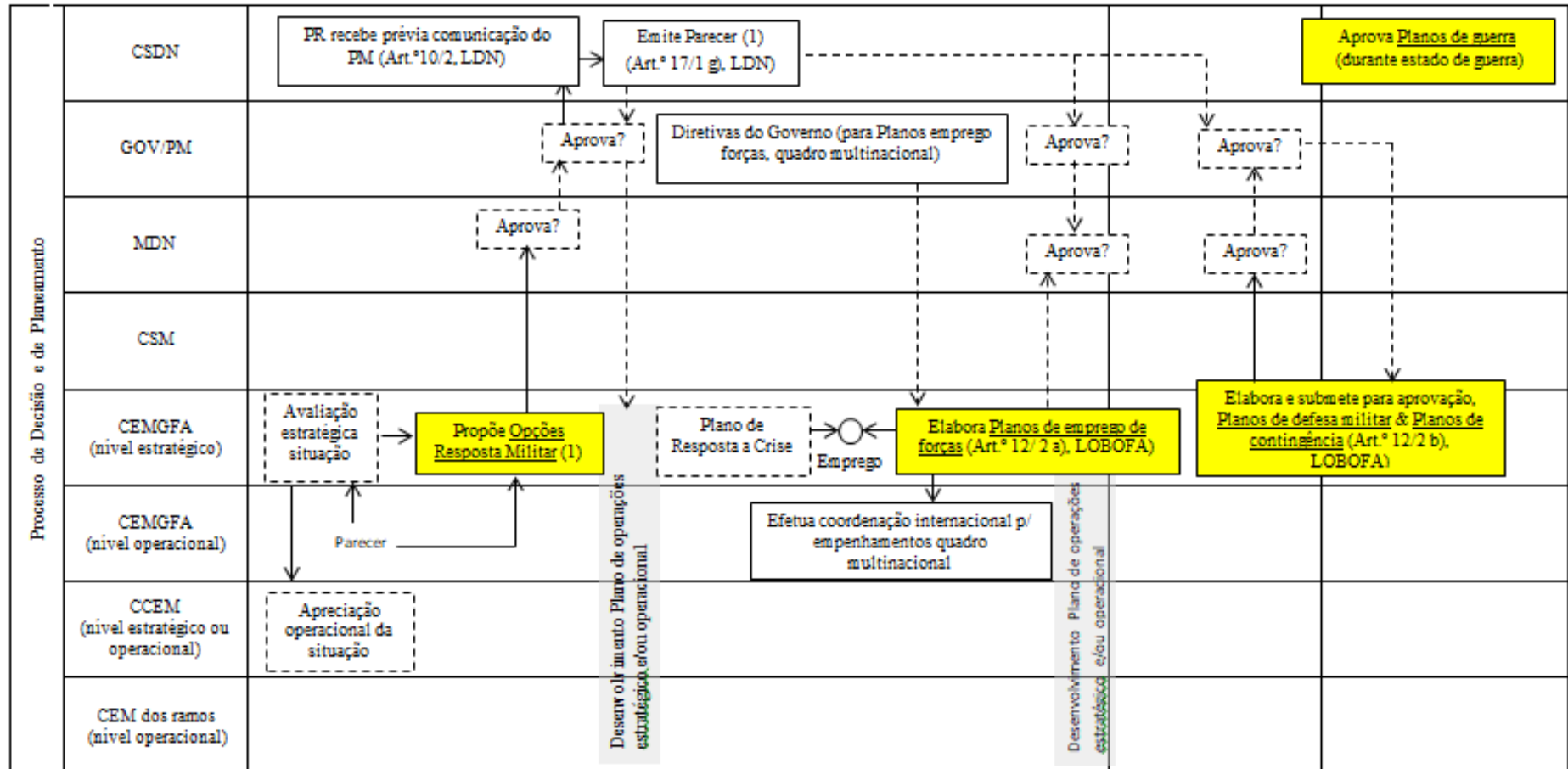


Quadro 6– Relação das entrevistas confirmatórias

N.º	Função	Identificação	Tipo	Data da entrevista
E1	2.º Comandante Operacional das FFAA	Vice-almirante Nobre de Sousa	Presencial	10 de fevereiro 2023
E2	Chefe do Estado-Maior Conjunto	Vice-almirante Henriques Gomes	Presencial	14 de março de 2023
E3	Comandante do CISMIL	Comodoro Silva Pereira	<i>Email</i>	16 de março de 2023
E4	Comandante da FRI	Capitão-de-mar-e-guerra Gamurça Serrano	<i>Email</i>	11 de março de 2023



Apêndice F — “Mapeamento” do processo de decisão na “reforma legislativa”



(1) No caso de operações militares no exterior TN / satisfação compromissos internacionais (Cf. Art.º 12/2 c), LOBOFA)

Figura 2 - Processo de decisão e de planejamento para o emprego operacional

Fonte: Adaptado da LDN e LOBOFA