

PROPOSTA DE UM MODELO PARA A GERAÇÃO DE FORÇAS NAS FORÇAS ARMADAS¹

PROPOSAL OF A FORCE GENERATION MODEL FOR THE ARMED FORCES

José David Angelino da Graça Talambas

Coronel Tirocinado de Cavalaria do Exército Português
Mestre em Ciências Militares, Arma de Cavalaria, pela Academia Militar
2.º Comandante da Brigada Mecanizada
2250-350 Santa Margarida da Coutada
talambas.jdag@exercito.pt

Resumo

O objetivo da presente investigação é propor contributos para a otimização de um modelo de geração de forças nas Forças Armadas que assegure o cumprimento dos compromissos internacionais, no exterior do território nacional. O estudo iniciou-se com a análise do modelo de planeamento e geração de forças nacionais destacadas, no sentido de detetar eventuais lacunas e disfunções, no respetivo ciclo anual, na perspetiva de obter contributos para a sua otimização. De seguida, compararam-se as características dos modelos das organizações internacionais, bem como de países aliados, que podem contribuir para otimizar para o modelo nacional. Com base nas lacunas e disfunções encontradas e na comparação dos modelos referenciados, foi possível selecionar contributos suscetíveis de serem adaptados ao modelo nacional. Na investigação utilizou-se um processo de raciocínio do tipo indutivo e uma estratégia qualitativa, adotando o estudo de casos múltiplos como desenho de pesquisa. Como principal resultado da investigação, apresentam-se contributos ao nível da finalidade, dos processos e dos recursos, numa proposta otimizada de modelo que sistematiza de forma rigorosa, o planeamento anual e geração de forças nacionais destacadas, conjugando as capacidades e maximizando os recursos disponíveis, de forma a contribuir decisivamente para a afirmação da política externa de Portugal.

Palavras-chave: Forças Armadas; Compromissos Internacionais; Planeamento; Forças Nacionais Destacadas; Geração de Forças; Modelo.

Abstract

This study proposes features to optimise the model used by the Portuguese Armed Forces to generate forces for international commitments outside national territory. First, the force

Como citar este artigo: Talambas, J. D. A. G. (2019). Proposta de um Modelo para a Geração de Forças nas Forças Armadas. *Revista de Ciências Militares*, maio, IX (1), 13-38. Retirado de https://www.ium.pt/?page_id=5714

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

generation and planning process currently used to generate national deployable forces is analysed to detect potential gaps and shortcomings in the annual cycle, in order to improve the process. Next, the models used by international organizations and allied countries are compared to identify features that can be adapted to the national model. Based on the gaps and shortcomings identified in the first phase and on the comparison of the models, the features that best fit the national model were selected. The study used an inductive reasoning process, a qualitative research strategy and a multiple case study research design. This study's main contribution to knowledge is a proposal of an optimised model that can be used to organize the annual planning and generation of national deployable forces by combining capabilities and maximising available resources, which in turn will contribute to Portugal's external relations.

Keywords: Armed Forces; International Commitments; Planning; National Deployable Forces; Force Generation; Model.

1. Introdução

"The most important decisions involve what to include and what not to include. When a piece of Mozart's was criticized for having "too many notes" the composer replied that the piece did not have too many or too few notes but exactly the right number of notes. So too does a model that is "fit for use". The important thing to consider is whether or not the model serves its intended purpose."
(Albert & Hayes, 2006, p.18)

No século XXI, a defesa do território nacional é edificada muito para além das suas fronteiras físicas, na vizinhança próxima ou alargada, através da participação em exigentes operações militares que se desenrolam em áreas do globo tão díspares como, por exemplo, o Mali ou o Afeganistão, a República Centro-Africana (RCA) ou o Iraque (Despacho n.º 4101/2018, p.11678). Segundo Borges (2016, p.48), a crescente globalização das ameaças vem exigindo e continuará a exigir um esforço de maior concertação entre todos os atores do sistema político internacional.

Neste contexto, a participação das Forças Armadas (FFAA) em operações no exterior visa prosseguir o superior interesse constitucionalmente definido de satisfação dos compromissos internacionais do Estado português no âmbito militar, no quadro da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), da União Europeia (UE), da Organização das Nações Unidas (ONU) e, quando aplicável, no quadro bi-multilateral, de acordo com o nível de ambição definido (Despacho n.º 8142/2019, p. 24).

Desde 1991 até final de 2020, as FFAA participaram com Forças Nacionais Destacadas (FND) em 289 operações de manutenção da paz, humanitárias, de gestão de crises ou segurança cooperativa, em 53 países diferentes (Estado-Maior-General das Forças Armadas [EMGFA], 2021), empenhando em 2020, um efetivo global de 1889 militares, em 18 operações (Direção-Geral de Política de Defesa Nacional [DGPND], 2020, 2021).

Para concretizar esta participação, é imperativo efetuar todos os anos um planeamento

rigoroso para gerar forças nacionais, conjugando a disponibilidade das capacidades existentes, disponíveis e projetáveis nos três Ramos das FFAA e maximizando os recursos financeiros atribuídos (Despacho n.º 7861/2018, p. 22502).

Neste quadro, julga-se ser pertinente a ponderação de uma *Proposta de um Modelo para a Geração de Forças nas Forças Armadas* portuguesas, que contribua para agilizar, através de procedimentos rigorosos, a geração de forças/capacidades para cumprimento dos compromissos no exterior do território nacional.

O objeto da investigação é o Modelo de Geração de Forças nas FFAA, no sentido de propor contributos para a sua otimização, e é delimitado em termos de conteúdo na área do Planeamento Estratégico Militar (PEM) e, dentro deste, da estratégia operacional, dado que se pretende gerar forças para operações num curto espaço de tempo, para cumprimento de compromissos no exterior do território nacional, no quadro das Organizações Internacionais (OI) de que Portugal faz parte, OTAN, UE e ONU e, quando aplicável, no quadro bi-multilateral. Tendo em conta que a geração de forças é um processo subjacente ao processo de planeamento do seu emprego, entende-se que o objeto de estudo não pode ser analisado isoladamente, mas sim de forma abrangente e integrada.

Já no que se refere à delimitação espacial, a investigação foi conduzida com recurso à análise da realidade nacional ao nível das FFAA, das OI acima referidas, de Espanha (ESP) e França (FRA), países aliados com quem Portugal tem atualmente compromissos de caráter bilateral e integram essas OI. Relativamente à questão temporal, tem-se em consideração o período resultante da Diretiva “Defesa 2020” (Resolução do Conselho de Ministros [RCM] n.º 26/2013), com a publicação, em 2013 e 2014, dos vários documentos enquadrantes da Defesa Nacional e das FFAA.

Para a investigação definiu-se um objetivo geral (OG) e dois objetivos específicos (OE) (Quadro 1).

Quadro 1 – Objetivos Geral e Específicos

Objectivo Geral
Propor contributos para a otimização de um modelo de geração de forças nas FFAA, que assegure o cumprimento dos compromissos internacionais no exterior nacional.
Objectivos Específicos
OE1: Analisar o modelo atual de geração de forças nas FFAA para cumprimento dos compromissos internacionais no exterior do território nacional.
OE2: Comparar as características dos modelos de geração de forças de OI (OTAN, UE e ONU) e alguns países aliados (Espanha e França), que possam contribuir para otimizar o processo de geração de forças nacional.

Um conjunto de objetivos operacionalizados na questão central de investigação “Que modelo de geração de forças deverá ser seguido nas FFAA para cumprimento dos compromissos internacionais no exterior do território nacional?”

2. Enquadramento teórico e concetual

A história mostra que todos os tipos de unidade política visam as mesmas aspirações fundamentais: 1 - Segurança e 2 - Prosperidade e Bem-Estar; sendo que a incapacidade

de realização destas finalidades tem estado na base da sua queda (Couto, 1988, p. 23). Para Ribeiro (2006), no passado, Portugal foi incapaz de fazer face a iniciativas militares contrárias, reagindo de forma improvisada e tardiamente, em virtude de não existir um planeamento estratégico bem elaborado e direcionado para os objetivos nacionais, o que originou enormes prejuízos ao longo dos anos. O atual ambiente estratégico, caracterizado segundo Yarger (2006, p. 18) pela “Volatilidade, Incerteza, Complexidade e Ambiguidade”, coloca enormes desafios ao planeamento estratégico, de elevada dificuldade e importância para decisores políticos e chefes militares.

Nos dias de hoje, a defesa do território e dos cidadãos nacionais é realizada muito para além das nossas fronteiras, num quadro de alianças e participação em OI de segurança e defesa, num quadro de segurança cooperativa, com um forte compromisso de defesa mútua e promoção da paz e segurança internacional (Despacho n.º 7861/2018, p. 22501). Por outro lado, segundo Borges (2016, pp. 31-32), “fazer face a todas as ameaças é hoje uma impossibilidade real [...]. Esta impossibilidade pode, no entanto, ser atenuada por um planeamento estratégico rigoroso”. O objetivo do “estratega” não será necessariamente resolver ou eliminar todas as dificuldades, mas sim conhecer e compreendê-las para melhor as poder combater (Handel, 2001, p. 5).

A temática enquadra-se no contexto da estratégia militar definida por Cabral Couto (1988, p. 229) como “ciência e arte de desenvolver e utilizar as Forças Armadas com vista à consecução de objetivos fixados pela Política” e ao nível das estratégias gerais, onde se define aquilo que se quer ou deve fazer com os recursos e condições existentes e relacionado com a geração e edificação de novos meios. Nesta perspetiva, compete à estratégia genética e estrutural cuidar dos aspetos relativos à geração e edificação de novos meios e à correspondente composição e organização, à estratégia operacional cuidar dos aspetos relacionados com a utilização dos meios, constituindo estas a essência do processo de planeamento militar. “A estratégia operacional reflecte-se em *planos de operações*, enquanto as estratégias genética e estrutural se reflectem em *planos e programas de forças* (incluindo sistemas de forças)” (Couto, 1988, p. 230).

Para Couto (1988, p. 231) e Ribeiro (1998, p. 79), uma pequena potência como Portugal tem de formular uma estratégia operacional em função dos meios e capacidades disponíveis, ou que é possível disponibilizar no curto prazo.

O presente artigo de investigação desenvolve-se, assim, no campo da estratégia, nomeadamente na área do PEM “[...] pelo qual se tomam, de forma coordenada, integrada e permanente, as decisões [...] que visam edificar, estruturar e empregar os meios militares do Estado [...] tendo em vista a materialização dos objetivos estratégicos de defesa militar” (Ribeiro, 2010, p. 152). Para esse efeito, “uma boa estratégia exige valores e interesses bem definidos, uma vontade sólida de os defender que permita a legitimação de objetivos claros e a sua eficaz prossecução” (RCM n.º 19/2013, p. 1982).

Como elemento fundamental do PEM, o Conceito Estratégico Militar (CEM), para além de estabelecer as orientações para constituição de um instrumento militar que responda às necessidades nacionais, define os objetivos estratégicos militares que materializam os compromissos assumidos, incorpora o conceito de ação militar, as orientações específicas e

respetivo nível de ambição (Conselho de Chefes de Estado-Maior [CCEM], 2014a).

Do conceito de ação militar decorrem as orientações para a geração de forças, de emprego modular e flexível, com capacidade para executar operações conjuntas, combinadas e expedicionárias (CCEM, 2014a, p. 40), designadamente: (i) “Forças Permanentes para a Defesa dos Espaços sob Soberania, Jurisdição ou Responsabilidade Nacional e Proteção dos Cidadãos”; e (ii) “Forças Atribuídas à Participação em Missões ou Operações no Exterior” (Despacho n.º 2536/2020, p. 39). Estas duas tipologias de forças decorrem da componente operacional do Sistema de Forças de 2014 (SF), único para situações de paz, exceção/ crise ou guerra, materializando as capacidades militares necessárias ao cumprimento das suas missões (CCEM, 2014a, p. 38).

Inferese do SF e das Missões das Forças Armadas (MIFA) (CCEM, 2014b), que as FND são parte das Forças Atribuídas à Participação em Missões ou Operações no Exterior, definidas como:

Forças sob comando operacional do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas (CEMGFA), projetadas no exterior do território e dos espaços sob soberania ou jurisdição nacional, para a execução de missões militares internacionais de natureza diversificada, no âmbito da política externa e dos compromissos internacionais assumidos por Portugal, tendo em vista contribuir para a defesa dos interesses nacionais e para a paz e a segurança internacionais.

O Planeamento das FND é integrado no PEM (Publicação do EMGFA/Planeamento [PEMGFA/PLA] 001, 2020, p. 1-1), em ciclos anuais, estando bem definidas na legislação nacional as competências para o seu emprego, nomeadamente:

– O Ministro da Defesa Nacional (MDN), responsável político “pelo emprego das Forças Armadas e pelas suas capacidades, meios e prontidão [...] para garantir o cumprimento de compromissos militares resultantes de acordos internacionais, nomeadamente a participação [...] em operações militares no exterior do território nacional” (Lei Orgânica n.º 5/2014, p. 4551);

– O CEMGFA, responsável por “dirigir [...] a participação das Forças Armadas no plano externo, [...] e propor ao Ministro da Defesa Nacional o emprego [...] na satisfação de compromissos internacionais, designadamente as opções de resposta militar” (Lei Orgânica n.º 6/2014, p. 4606);

– Os Chefes dos Ramos, por “assegurar a geração, a preparação, o aprontamento e a sustentação das forças e meios do respetivo ramo [...] informando sobre a prontidão e o empenhamento de forças e meios da componente operacional do sistema de forças” (Lei Orgânica n.º 6/2014, p. 4608).

Compete, pois, aos Ramos providenciar ao CEMGFA as forças/capacidades necessárias para satisfazer os compromissos no âmbito das FND, com base no SF, através da geração de forças.

O atual Modelo de Geração de Forças está vertido no Manual para o PEM (PEMGFA/PLA 001, 2020). O Processo de Geração de Forças é contínuo e subjacente ao Processo de Planeamento de FND, prevendo uma avaliação permanente das necessidades de forças/capacidades da componente operacional do SF, decorrente de fatores como situações de crise, orientações políticas e Conferências de Geração de Forças (CGF) da OTAN e UE.

2.1. Geração de Forças

Uma das dificuldades iniciais da temática foi a inexistência de uma definição de

“**Geração de Forças**” (*Force Generation*). Assim, após consulta das definições em vigor nas OI, adotou-se a da OTAN - processo no âmbito do planeamento de operações, com a finalidade de providenciar o conjunto de forças necessário, no momento e local adequados, para cumprimento de uma determinada operação (OTAN, 2013, p. 3-72).

Entende-se que os modelos conceituais são representações da forma de pensar (conceber/ conceptualizar) acerca de alguma coisa, geralmente de forma gráfica (*e.g.*, organigramas), com conceitos expressos em caixas/blocos ou outras formas e a relação entre eles com linhas/setas (Albert & Hayes, 2006, p. 17). Para Leight (1983, pp. 50-51) Modelo “é um processo que providencia uma sistematização dos passos a seguir para a tomada de decisão”. Assim, entende-se por Modelo de Geração de Forças o processo sistematizado, no âmbito do planeamento de operações, com a finalidade de providenciar o conjunto de forças necessário, no momento e local adequados, para cumprimento de uma determinada operação.

Importa destacar que, quando se refere o Modelo de Geração de Forças, adota-se a abordagem abrangente da investigação, que inclui, necessariamente, o planeamento e a geração de FND. Conforme refere Leight (1983, pp.50-51), a vantagem na utilização de um modelo é não deixar nenhum passo importante esquecido, fomentando a confiança e uma adequada tomada de decisão.

2.2. Modelo de análise

O modelo de análise da investigação (Quadro 2) tem por base o conceito de formulação da estratégia desenvolvido por Lykke (1986, pp. 3-7) de *ends-ways-means*, o conceito de Hayes (1985), utilizado amplamente no âmbito da estratégia das organizações, e o conceito aplicado por Yarger (2006, p. 6) na estratégia militar: para se atingir uma determinada “Finalidade” (*ends*), são utilizados “Processos” (*ways*) que empregam os “Recursos” (*means*) necessários. Desta forma, a finalidade, os processos e os recursos são as três dimensões definidas no modelo do estudo.

Quadro 2 – Modelo de Análise

Conceito	Dimensões	Indicadores		Crítérios de Decisão	
Modelo de Geração de Forças	ENDS Finalidade	Orientação Política		Adequabilidade Exequibilidade Aceitabilidade	
		Orientação Estratégica Militar			
	WAYS Processos	Planeamento	Decisão		Opções de Resposta Militar Avaliação
	MEANS Recursos	Geração de Forças " <i>Force Generation</i> "			
		Financiamento das operações			

Os indicadores baseiam-se no conteúdo do Processo de Planeamento de FND para recolha de dados que permitam analisar e comparar as características dos modelos de geração de forças pesquisados. O modelo de análise é, assim, constituído por um conceito, três dimensões e oito indicadores, que são conceptualmente as suas componentes principais (Quivy, Marquet, & Campenhoudt, 2019, pp. 166-167).

No modelo são, ainda, incluídos três critérios de decisão, definidos por Yarger (2006, p. 70) e designados por Ribeiro (2009, p. 190) como “provas da estratégia”: (i) Adequabilidade, relativa à verificação se a finalidade é alcançada com as opções estratégicas definidas, “centrada na observância do princípio do objetivo, isto é, na seleção e fidelidade a objetivos cuja materialização favoreça mais o interesse nacional” como refere Ribeiro (2009, p. 192); (ii) Exequibilidade, relativa aos meios para alcançar essa finalidade, que “depende da disponibilidade de recursos para empreender e sustentar as ações que permitam alcançar ou preservar os objetivos” (Ribeiro, 2009, p. 193); (iii) Aceitabilidade, das opções, que é “estruturada sobre três requisitos fundamentais e igualmente relevantes: a consistência entre os objetivos fixados; a atratividade, em termos de benefícios [...]; o tipo e a importância dos riscos decorrentes da sua materialização avaliada pela análise do risco” segundo Ribeiro (2009, p. 194). Este modelo de análise é aplicado às duas QD.

3. Metodologia e método

3.1. Metodologia

A investigação seguiu o processo de raciocínio indutivo, partindo da observação de factos particulares, como os modelos de geração de forças existentes na OTAN, UE, ONU e em países aliados, como Espanha e França, cuja comparação permite inferir generalizações e selecionar as soluções mais vantajosas com aplicação na elaboração de um modelo para as FFAA.

A estratégia de investigação seguida foi qualitativa, em virtude da intenção de compreender o modelo de geração de forças a propor ser indissociável da subjetividade com que os atores/decisores se relacionam com o fenómeno, não sendo, por isso mesmo, possível de traduzir em análises numéricas. Conforme argumenta Vilelas (2009, p. 108), o “objetivo é alcançar um entendimento mais profundo e subjetivo do objeto de estudo, sem se preocupar com medições e análises estatísticas”.

O tipo de desenho de pesquisa é o estudo de casos múltiplos, nomeadamente dos modelos de geração de forças utilizados pelas OI e países aliados, num horizonte temporal transversal que pode enriquecer e dar mais valor à investigação sobre um dado fenómeno (Yin, 2015, p. 19). Este desenho é também designado comparativo ou multicaso (Santos & Lima, 2019, pp. 37-38). Conforme refere Bryman (2012, p.72) é possível compreender melhor os fenómenos sociais quando são comparados em relação a dois ou mais casos ou situações significativamente contrastantes.

3.2. Método

3.2.1. Participantes e procedimento

3.2.1.1. Participantes

A população alvo da investigação foram oficiais das FFAA que desempenham cargos com responsabilidades no âmbito do planeamento de forças. Para a QD1, constituiu-se uma amostra não-probabilística intencional (Sarmiento, 2013, p. 76), com dez oficiais que exerciam funções no Ministério da Defesa Nacional, no EMGFA, nos Ramos, na Representação Militar na OTAN e UE (MILREP) e na Representação Militar Nacional (NMR) no *Supreme*

Headquarters Allied Powers in Europe (SHAPE), por serem os mais representativos da população (elevadas responsabilidades e participação ativa na implementação das diferentes fases do PEM, reconhecidos especialistas na matéria em apreço). Neste caso, sendo a população homogénea e as questões iguais para todos os participantes, considerou-se a dimensão da amostra adequada (Rego, Cunha & Meyer Jr., 2018, pp. 51-53).

3.2.1.2. Procedimento

Na realização das entrevistas a nível individual, garantiu-se a confidencialidade do entrevistado e das suas respostas, solicitando-se autorização para gravação da entrevista, de forma a permitir a sua passagem à forma escrita. Posteriormente submeteu-se à aprovação e validação por parte do entrevistado. Nos termos do n.º 4, do art.º 31.º do Regulamento Geral de Proteção de Dados (Lei n.º 58/2019), o consentimento relativo ao tratamento dos dados obtidos na entrevista destina-se única e exclusivamente ao desenvolvimento da presente investigação.

3.2.2. Instrumento de recolha de dados

Os principais instrumentos de recolha de dados para a QD1 foram a análise documental do modelo nacional (PEMGFA/PLA 001, 2020) e entrevistas semiestruturadas (Santos & Lima, 2019, pp. 94-102).

A Entrevista em Guião foi constituída por perguntas abertas sobre os indicadores do modelo de análise, divididas em quatro grupos: três de acordo com as dimensões Finalidade, Processos e Recursos, e um transversal ao modelo. Após a validação com um especialista do IUM na área da metodologia científica, realizou-se um pré-teste com dois elementos, procedendo-se de seguida à sua análise e elaboração da entrevista definitiva (Sarmiento, 2013, pp. 30-46).

No que à QD2 diz respeito, o instrumento principal de recolha de dados utilizado foi a análise documental clássica relativa a processos e metodologias de planeamento estratégico e operacional de curto prazo e resposta a crises, particularmente os que se encontram em uso na OTAN (2013), na UE (2015), na ONU (2017) e em países aliados de referência, com os quais Portugal tem cooperado recentemente de forma estreita em operações militares, como Espanha (Directiva 03/18 del Jefe de Estado Mayor de la Defensa) e França (Centre interarmées de concepts, de doctrines et d'expérimentations [CICDE], 2020).

3.2.3. Técnicas de tratamento de dados

O conteúdo das entrevistas foi sujeito a uma análise de conteúdo que, segundo Bardin (cit. por Santos & Lima, 2019, pp. 117-118), permite “passar da fase da descrição para a fase da interpretação, designadamente quando se atribui sentido às características que foram levantadas, enumeradas e organizadas”. O método de análise de conteúdo utilizado foi o aberto ou exploratório.

Após a verificação dos dados de cada entrevistado e leitura profunda dos textos efetuou-se o tratamento das respostas, utilizando a análise de conteúdo categorial, com a determinação: das unidades de contexto; das unidades de registo (UnReg) temáticas; das unidades de enumeração (UnEn) através de análise de frequências; e das categorias. A seguir elaboraram-se os quadros de registo da análise de conteúdo por questão da entrevista. Após

a construção destes quadros para todas as perguntas, elaborou-se a conclusão, com base nas questões do guião, evidenciando os resultados superiores a 50% e enfatizando os resultados maiores ou iguais a 80%. Nas conclusões da análise de conteúdo teve-se em consideração dois atributos fundamentais: validade e fiabilidade (Sarmento, 2013, pp. 48-66).

Com base nos dados recolhidos através da análise documental aos modelos de geração de forças das OI e países aliados acima referidos, realizou-se uma comparação das características desses modelos, de acordo com o modelo de análise por dimensões *ends, ways & means*, para seleccionar eventuais contributos para otimizar o modelo nacional.

Por fim, os resultados das QD foram sistematizados numa proposta de optimização do modelo, respondendo à questão central e cumprindo o objetivo de investigação.

4. O Modelo de Geração de Forças Nacional

Incluído numa publicação de nível estratégico-militar do EMGFA (PEMGFA/PLA 001, 2020), o Modelo de Geração de Forças Nacional resulta da optimização dos processos de planeamento e geração de FND, sistematizado em dez passos, identificando as entidades intervenientes, responsabilidades e ajustando a calendarização ao longo do ano.

4.1. Análise do modelo nacional

O processo inicia-se com a Orientação Política, da responsabilidade do MDN, que define anualmente o quadro de segurança internacional e as diretrizes políticas, em conformidade com os compromissos e prioridades da política externa, perspetivando os dois anos seguintes. Conforme se pode observar na Figura 1, este passo não tem designação numérica, sendo descrito na publicação como “Passo 0”. Não são referidos os níveis de decisão, nem quem define critérios de sucesso, políticos ou estratégico-militares.

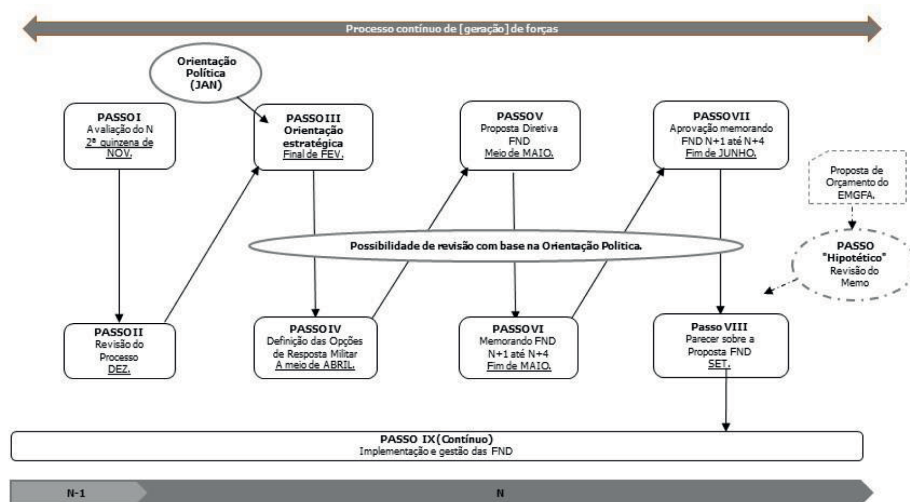


Figura 1 – Processo de Planeamento de FND

Fonte: Adaptado de PEMGFA/PLA 001 (2020).

No Passo I é conduzida uma Avaliação das operações, do ano a terminar, com base num *workshop*, como contributo para o ano seguinte. No Passo II não é referida a forma como é conduzida a Revisão do processo de planeamento (PEMGFA/PLA 001, 2020, pp. 4-2 - 4-6).

A Orientação Estratégica constitui o Passo III, traduzindo a orientação política nas áreas de esforço prioritárias e propondo as operações que melhor dão corpo às prioridades nacionais. No Passo IV são definidas as Opções de Resposta Militar (ORM), formas de operacionalização e custos inerentes a cada missão, em coordenação com os Ramos. Não é referida nenhuma metodologia para desenvolver as ORM, que constituem a base para a elaboração da proposta de FND, nem a análise da sua adequabilidade, exequibilidade e aceitabilidade, em cumprimento das prioridades e orientações políticas. Este passo serve de base à elaboração da Proposta das FND no Passo V, submetida a parecer do CCEM e aprovação do CEMGFA (PEMGFA/PLA 001, 2020, pp. 4-6 - 4-7).

Sob a forma de Memorando de FND, a proposta é apresentada no Passo VI ao MDN, que irá decidir no Passo VII sobre a sua aprovação. Após sancionamento favorável, a proposta é enviada no Passo VIII para parecer ao Conselho Superior de Defesa Nacional (CSDN). Só depois deste parecer, e com base na decisão do Governo, o MDN informa a Assembleia da República e elabora o despacho das FND para o EMGFA e respetivo cabimento orçamental. Este parecer ocorre, geralmente, no final do ano civil, para as FND do ano seguinte. O Passo X consiste na Implementação e Gestão das FND (PEMGFA/PLA 001, 2020, pp. 4-7 - 4-9), nada sendo referido no documento sobre o mesmo.

A Geração de Forças (Figura 2) aparece como um processo contínuo e subjacente do processo de planeamento de FND. Não refere como é conduzido, nem se estão previstas CGF com os Ramos, limitando-se a definir procedimentos para operações em curso e novas operações.

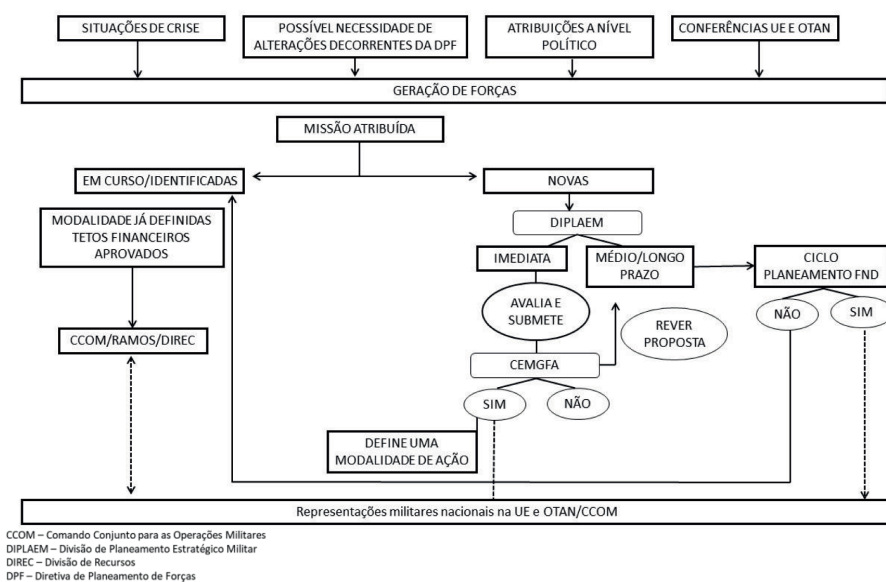


Figura 2 – Processo de Geração de Forças

Fonte: Adaptado de PEMGFA/PLA 001 (2020).

Considera que para as operações em curso, as ORM já foram trabalhadas, não podendo ser alteradas quanto aos tetos financeiros, de recursos humanos e de infraestruturas. No caso de uma nova operação, o EMGFA analisa o seu enquadramento estratégico e prazo de execução. Se for imediato ou de curto prazo, o EMGFA avalia e submete uma proposta ao CEMGFA, após o que segue o processo de decisão nacional para participação em operações internacionais. Se for para execução a médio/longo prazo, e não houver nenhuma força prevista no ciclo de planeamento, terá de ser incluída numa nova proposta de FND (PEMGFA/PLA 001, 2020, pp. 4-10 - 4-14).

4.2. Análise das entrevistas

Apresenta-se de seguida um resumo da análise efetuada ao conteúdo das entrevistas sobre o modelo atual, organizada em torno dos seus passos e estruturada para detetar eventuais lacunas (L) e/ou disfunções (D) no respetivo ciclo anual, na perspetiva de obter contributos para a sua otimização. Os resultados da análise de conteúdo das entrevistas são apresentados nas tabelas seguintes (as colunas a cinza significam que o entrevistado não respondeu à questão).

Conforme se pode observar na Tabela 1, no âmbito da dimensão finalidade, a “Orientação Política” deve definir: (i) as áreas de interesse estratégico prioritárias (100% dos entrevistados); (ii) a prioridade das OI (80% dos entrevistados); e (iii) os valores de financiamento, conforme sugerem 70% dos entrevistados.

Tabela 1 – Análise da Questão A1

Categoria	UnReg	Entrevistado										UnEn	
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Soma	%
Avaliação do ambiente estratégico	1.1					x			x			2	20,00%
Áreas de interesse estratégico prioritárias	1.2	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	10	100,00%
Compromissos internacionais a manter	1.3										x	1	10,00%
OI prioritárias	1.4		x	x	x		x	x	x	x		8	80,00%
Tipologia de operações	1.5									x		1	10,00%
Financiamento	1.6		x	x	x	x			x	x	x	7	70,00%

Segundo M. Barreto (entrevista por email, 7 de fevereiro de 2020), “é uma questão que começa na Visão e na Ambição Política [...] e na conseqüente definição de Prioridades e Orientações”. P. Pereira (entrevista presencial, 5 de março de 2020), refere que “deverá existir um modelo e orientações claras de política externa e que as prioridades definidas, ou mesmo as áreas prioritárias de intervenção, tenham em consideração o todo das possibilidades de afirmação do Estado”.

A “Orientação Estratégica” (Tabela 2) deve incluir os critérios para o desenvolvimento das ORM (90% dos entrevistados), bem como as forças/capacidades disponíveis do SF (80% dos entrevistados). Conforme refere M. Serronha (entrevista presencial, 16 de março de 2020), “a orientação estratégica deverá estar alinhada com a orientação política, definindo os critérios para a elaboração das opções de resposta militar, análise do risco, capacidades militares e plafond financeiro a considerar”. É importante incluir, também, os riscos, pressupostos e limitações ao planeamento, segundo 60% dos entrevistados.

Tabela 2 – Análise da Questão A2

A2: No passo III – Orientação Estratégica, é feita a tradução da Orientação Política, tendo em consideração a avaliação e revisão do processo, e das prioridades de áreas de esforço. Quais os elementos essenciais que deverão ser incluídos nessa orientação?

Categoria	UnReg	Entrevistado										UnEn	
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Soma	%
Crítérios para as ORM	1.1	x	x	x	x	x	x	x		x	x	9	90,00%
Forças e capacidade disponíveis	1.2	x	x	x	x		x		x	x	x	8	80,00%
Riscos / pressupostos / limitações	1.3	x	x	x	x	x				x		6	60,00%
Racional de custos	1.4		x		x				x	x		4	40,00%

O facto destes elementos essenciais não estarem claramente definidos na “Orientação Política” e na “Orientação Estratégica” constitui uma disfunção (D1).

Na dimensão planeamento, a maioria dos entrevistados que responderam à questão (88,89%), considera que para cada nova missão, as ORM são submetidas à decisão política (Tabela 3). P. Pereira (*op. cit.*) sublinha que “as ORM devem ser analisadas de acordo com as provas da estratégia (adequabilidade, exequibilidade e aceitabilidade) numa perspetiva militar, conjugada com a análise do cumprimento das prioridades e orientações políticas”. Assim, não se identifica aqui nenhuma lacuna ou disfunção.

Tabela 3 – Análise da Questão B1

B1: Para cada operação, as ORM devem ser ordenadas por prioridades e submetidas a aceitabilidade política?

Categoria	Subcategorias	UnReg	Entrevistado										UnEn	
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Soma	%
ORM submetidas a decisão política	Nova missão	1.1		x	x		x	x	x		x	x	7	88,89%
	Todas as missões	1.2				x		x				2	20,00%	

O desenvolvimento das ORM deve utilizar uma metodologia estratégica (Tabela 4), segundo todos os entrevistados que responderam à questão. E. Craveiro (entrevista presencial, 3 de março de 2020) acrescenta que essa metodologia “deve ter por base o processo de planeamento de operações da OTAN, que deverá ser adaptada à nossa realidade” e G. Garcia (entrevista presencial, 28 de janeiro de 2020) afirma que esse desenvolvimento “é feito de forma analítica, sem recorrer a ferramentas de apoio à decisão”. A metodologia

pode ter por base a *Comprehensive Operations Planning Directive*² (COPD) (55,56%) ou outro processo (55,56%). Considera-se que, o facto de não ser utilizada uma ferramenta/metodologia estratégica, constitui uma disfunção (D2).

Tabela 4 – Análise da Questão B2

B2: No passo IV – Definição das modalidades, são definidas e propostas as ORM adequadas, viáveis, aceitáveis e distintas para alcançar objectivos estratégico-militares que contribuirão para o estabelecimento das condições desejadas do estado final de cada operação. Qual o processo utilizado para a seleção, desenvolvimento, análise, avaliação e comparação das ORM?

Categoria	Subcategorias	UnReg	Entrevistado										UnEn		
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Soma	%	
Metodologia estratégica de desenvolvimento das ORM	Sim	1.1	x	x	x	x	x	x			x	x	x	9	100,00%
	Base na COPD	1.2		x	x	x	x				x			5	55,56%
	Outro processo	1.3	x			x		x			x		x	5	55,56%

Como se observa na Tabela 5, todos os entrevistados que responderam à questão consideram que o modelo deve incluir uma ferramenta/metodologia estratégica para avaliação anual e revisão do processo. P. Pereira (*op. cit.*) salienta que “mais que procurar a ferramenta certa importa assentar numa postura consensual, obter compromissos a bem das FFAA e estabelecer qual a melhor metodologia para o planeamento que possa acomodar todas as diferentes perspetivas”. A. Pereira (*op. cit.*) acrescenta que “é importante efetuar uma análise conjunta do processo por todos os intervenientes e avaliadas as propostas de alteração às etapas, aos detalhes e forma de as desenvolver, para melhoria do processo”.

As opiniões dividem-se com 55,56% a eleger a ferramenta de Análise Multicritério e 55,56% a metodologia de Lições Aprendidas. A COPD utiliza a *Periodic Mission Review*, com Medidas de Eficácia (*Measures of Effectiveness* – avaliar efeitos) e Medidas de Desempenho (*Measure of Performance* – avaliar ações) (OTAN, 2013, pp. 5-1 – 5-19). A não utilização de uma ferramenta/metodologia estratégica constitui uma disfunção (D3).

Tabela 5 – Análise das Questões B3 e B4

B3 e B4: No passo I – Avaliação do Ano, e II – Revisão do Processo é conduzida uma avaliação e revisão do processo, das missões/operações e teatros, do ano a terminar, como contributo para o ano que vai iniciar. Qual a ferramenta/metodologia estratégica que considera mais adequada para sua condução qual o contributo deste passo para o processo de planeamento?

Categoria	Subcategorias	UnReg	Entrevistado										UnEn	
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Soma	%
Concorda		1.1		x	x	x	x	x	x	x	x	x	9	100,00%
Ferramenta e metodologia sugerida	Análise multicritério	1.2		x	x	x		x		x			5	55,56%
	Lição aprendidas	1.3			x		x			x	x	x	5	55,56%
	Cenarização	1.4		x			x						2	22,22%
	Outras	1.5		x	x					x		x	4	44,44%

² Ferramenta sistematizada e sequencial de planeamento de operações da OTAN, aos níveis estratégico e operacional. A metodologia e os conceitos desta ferramenta podem ser aplicados a outro qualquer processo de planeamento, em particular a nível nacional, independentemente da tipologia de operações (OTAN, 2013).

No que à dimensão recursos diz respeito, 57,14% dos entrevistados concorda que o PRONTFOR³ em vigor, contém a informação base para o EMGFA elaborar o planeamento de FND (Tabela 6). A mesma percentagem de entrevistados aponta para outro sistema. A necessidade de um sistema de informação que garanta a informação necessária ao planeamento do EMGFA, constituído pelo PRONTFOR ou outro sistema, constitui uma lacuna (L1).

Tabela 6 – Análise da Questão C1

C1: O Sistema de Forças (2014) é único para situações de paz, exceção/crise ou guerra, materializando as capacidades militares necessárias ao cumprimento das missões das FFAA e competindo aos Ramos informar sobre a prontidão e o empenhamento de forças e meios da componente operacional do sistema de forças. Considera que o sistema de Prontidão de Forças (PRONTFOR) em vigor contém toda a informação/dados necessários e suficientes para as FFAA elaborarem, nasua decorrência, o planeamento e geração de forças para as FND?															
Categoria	Subcategorias	UnReg	Entrevistado										UnEn		
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Soma	%	
Sistema PRONTFOR	Tem informação adequada	1.1						x			x	x	x	4	57,14%
	Não tem informação adequada	1.2				x	x							2	28,57%
Outro sistema		1.3			x	x	x				x			4	57,14%

Não são realizadas CGF com os Ramos ao longo do processo, considerando-o como contínuo e integrado, segundo 85,71% dos entrevistados que responderam à questão (Tabela 7). Para A. Pereira (*op. cit.*), “atento o conhecimento das oportunidades, possibilidades e convites efetuados em sede de preparação, e das próprias CGF das OI, são verificadas previamente as disponibilidades dos Ramos, no âmbito do processo de planeamento integrado”. Não é referido nenhum passo/etapa para integração da geração de forças no processo de planeamento. A não realização de CGF não constitui uma lacuna ou disfunção.

Tabela 7 – Análise da Questão C2

C2: São realizadas reuniões de Geração de Forças com os Ramos/OI para providenciar o conjunto de forças adequada às ORM? Em que passo/etapa a geração de forças integra o planeamento?															
Categoria	Subcategorias	UnReg	Entrevistado										UnEn		
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Soma	%	
Reuniões de Geração de Forças com os Ramos	Sim	1.1			x									1	14,29%
	Não, o processo é contínuo e integrado	1.2		x		x	x	x			x	x		6	85,71%

A maioria dos entrevistados (80%) concorda que o Ciclo de Planeamento de Defesa Militar (CPDM) deverá estar relacionado com o planeamento das FND porque pode providenciar mais capacidades. Por outro lado, as FND podem identificar lacunas de capacidades para serem colmatadas no CPDM (50%) (Tabela 8). M. Serronha (*op. cit.*) salienta que “a edificação

³ Plataforma de reporte da prontidão e sustentação da componente operacional do SF (EMGFA, 2019).

de capacidades resultante do CPDM irá aumentar e melhorar as capacidades do SF e, consequentemente, o seu emprego nas FND. Por outro lado, as FND podem identificar lacunas, obrigando à edificação de novas capacidades”. Considera-se que a não existência de uma relação formal constitui uma lacuna (L2).

Tabela 8 – Análise da Questão C3

C3: O atual Ciclo de Planeamento de Defesa Militar (CPDM) baseado em capacidades, é articulado com o ciclo de planeamento da OTAN e com o processo de desenvolvimento de capacidades da UE, a quatro anos, permitindo a definição e edificação de um Sistema de Forças, tendo em conta os critérios de atuação, preparação e eficácia das Forças Armadas. No seu entedimento, deverá estar relacionado com o planeamento das FND e de que forma?

Categoria	Subcategorias	UnReg	Entrevistado										UnEn		
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Soma	%	
Relação CPDM e FND	Mais capacidades para FND	1.1		x	x	x	x	x			x	x	x	8	80,00%
	FND identificam lacunas/capacidades	1.2		x	x	x				x		x		5	50,00%
	Não tem relação	1.3	x											1	10,00%

Quanto ao financiamento das operações, a maioria dos entrevistados (55,56%) considera adequado que seja o CEMGFA a priorizar as operações, para decisão do MDN (Tabela 9). Não se detetam lacunas ou disfunções nesta questão.

Tabela 9 – Análise da Questão C4

C4: Caso os recursos financeiros atribuídos não satisfaçam todas as necessidades identificadas, como considera que será mais adequado definir a priorização da alocação desses recursos e que entidade ou entidades deverá competir a decisão da mesma?

Categoria	UnReg	Entrevistado										UnEn	
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Soma	%
Ministro da Defesa	1.1				x	x			x	x	x	5	55,56%
CEMGFA	1.2			x								1	11,11%
Ministro da Defesa / proposta do CEMGFA	1.3		x				x	x				3	33,33%
Outra modalidade de financiamento	1.4			x						x		2	22,22%

De forma transversal a todo o modelo, é entendimento de 70% dos entrevistados que ele está sincronizado e coordenado entre os diferentes patamares de decisão nacional, podendo, no entanto, ser melhorado (Tabela 10). P. Pereira (*op. cit.*) refere que “para a plena aplicação do modelo, falta um mecanismo explícito de planeamento concorrente, que seja materializado numa diretiva ou publicação de elevado nível e que «imponha» a todos os intervenientes essa obrigatoriedade, criando mecanismos específicos para o efeito”. Esta falta constitui uma lacuna (L3).

Tabela 10 – Análise da Questão D1

D1: *Como entidade com elevadas responsabilidades e com participação ativa na implementação das diferentes fases do planeamento de defesa militar e um reconhecido especialista na matéria em apreço, considera que o Modelo de Geração de Forças nas Forças Armadas em vigor é sincronizado e coordenado entre os diferentes patamares de decisão nacional (político, estratégico e operacional)?*

Categoria	UnReg	Entrevistado										UnEn	
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Soma	%
É sincronizado e coordenado	1.1										x	1	10,00%
Sim, mas pode ser melhorado	1.2		x	x	x	x	x	x		x		7	70,00%
Não é sincronizado nem coordenado	1.3	x							x			2	20,00%

A maioria (80%) considera que o modelo contribui para a execução da política externa, com limitações (Tabela 11). É importante que esse contributo seja quantificado em termos de visibilidade. Conforme refere R. Ferreira (entrevista presencial, 17 de fevereiro de 2020) “a visibilidade é decorrente de um benefício estratégico, como por exemplo a promoção de segurança numa região ou a solidariedade numa organização de segurança e defesa [...], não constituindo em si mesma uma finalidade estratégica”. M. Serronha (*op. cit.*), salienta que “em termos de ONU, [...] a Força de Reação Rápida na RCA produziu mais visibilidade internacional que tudo o resto em que participámos até hoje”. Gouveia e Melo (entrevista presencial, 11 de fevereiro de 2020) conclui que “dentro do processo, para um país de pequena dimensão, de pequeno poder relativo na ordem internacional, o que nós fazemos é relevante”.

Tabela 11 – Análise da Questão D2

D2: *Contribui de forma transparente para a execução das linhas mestras da nossa política externa, em função de compromissos assumidos internacionalmente e dando prioridade à presença em áreas geográficas de interesse estratégico principal, conjugadas com as necessidades de preenchimento de lacunas nas missões e operações internacionais, assim como com a disponibilidade das capacidades nacionais existentes, disponíveis e projetáveis nos Ramos das FFAA, maximizando os recursos financeiros disponíveis?*

Categoria	UnReg	Entrevistado										UnEn	
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Soma	%
Contribui fortemente	1.1		x				x					2	20,00%
Contribui com limitações	1.2	x		x	x	x		x	x	x	x	8	80,00%

A questão do financiamento de FND foi uma limitação enfatizada por 70% dos entrevistados (Tabela 1), em virtude de ser insuficiente e condicionar o planeamento ao financiamento e não aos compromissos internacionais e interesses nacionais, pelo que constitui uma disfunção (D4).

P. Pereira (*op. cit.*) acrescenta que “uma lacuna é a não existência de um conceito de Ação Externa no Domínio Militar (AEDM), que tem como um dos seus pilares as FND, [...] permitindo uma ação conjugada dos diferentes atores na afirmação externa de Portugal, utilizando para tal o instrumento militar”. A não existência de um conceito de AEDM constitui uma lacuna (L4).

O modelo atual permite uma priorização de forças credível de acordo com os interesses nacionais e não de acordo com os interesses dos Ramos (80%) (Tabela 12).

Tabela 12 – Análise da Questão D3

D3: Assegura uma priorização de forças credível e uma distribuição criteriosa pelos Ramos														
Categoria	Subcategorias	UnReg	Entrevistado										UnEn	
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Soma	%
Prioriza as forças de forma credível	De acordo com os interesses nacionais	1.1	x	x	x			x	x	x	x	x	8	80,00%
	Não prioriza	1.2				x	x						2	20,00%

Segundo P. Pereira (*op. cit.*), “a priorização que se consegue com este processo radica em duas matrizes distintas e por vezes antagónicas: orientação ministerial e estratégica do CEMGFA e prioridades dos Ramos para a consecução das missões”. Se na primeira, a proposta vai de encontro às prioridades político-estratégicas, organizações, tipologia de operações e presença nas áreas estratégicas de interesse nacional, na segunda, a ênfase prende-se com fatores como a manutenção da operacionalidade das forças e meios, o valor acrescentado da participação nas missões, associados à motivação e atratividade da profissão militar, conclui P. Pereira (*op. cit.*). Assim, não se detetam lacunas ou disfunções nesta questão.

4.3. Síntese conclusiva

Da análise ao atual modelo de planeamento e geração de FND foram detetadas quatro lacunas e quatro disfunções, conforme se pode observar no Quadro 3, o que responde à QD1 e materializa o cumprimento do OE1.

Quadro 3 – Lacunas e disfunções no modelo atual

Lacunas	
1	Não inclusão de um sistema de informação sobre prontidão e disponibilidade das Forças para efeitos de planeamento do EMGFA.
2	Apesar de ser considerado importante, não há relação formal com o CPDM.
3	Falta um mecanismo explícito de planeamento concorrente, que seja materializado numa diretiva ou publicação de elevado nível para melhorar a sincronização e coordenação entre os diferentes patamares de decisão nacional.
4	Não existência de um conceito AEDM.
Disfunções	
1	Não estão claramente definidos os elementos essenciais a incluir na orientação política e estratégica.
2	O desenvolvimento das ORM não é conduzido segundo uma metodologia estratégica.
3	A avaliação anual e a revisão do processo são efetuadas sem utilizar uma ferramenta ou metodologia estratégica.
4	O planeamento e geração de FND é condicionado pelo orçamento e não pelos compromissos internacionais e interesses nacionais.

5. Outros Modelos de Geração de Forças

Apresentam-se de seguida os aspetos mais relevantes da análise documental relativa aos processos e metodologias de planeamento estratégico e operacional em uso na OTAN (2013), na UE (2015), na ONU (2017) e em países aliados de referência, com os quais Portugal tem

cooperado recentemente de forma estreita em operações militares, como Espanha (Directiva 03/18 del Jefe de Estado Mayor de la Defensa) e França (CICDE, 2020).

5.1. OTAN, UE e ONU

Os modelos destas OI têm geralmente por finalidade responder a uma crise emergente ou planeamento avançado, incluindo nos seus processos orientações de nível político, definindo os objetivos para cada operação, bem como o estado final desejado, e orientações de nível estratégico-militar para planeamento, com base nas ORM aprovadas.

Para além da especificidade de cada processo de decisão, importa observar que desenvolvem processos de planeamento de operações (estratégicos e operacionais) específicos, sustentando a decisão política nas ORM.

Todas as OI avaliam o progresso das operações relativamente aos objetivos estratégicos e ao contributo para atingir o estado final desejado, podendo, dessa forma, ajustar as forças/capacidades militares necessárias.

A geração de forças é parte integrante de todos os processos de planeamento. A principal diferença reside na utilização de CGF na UE e na OTAN, contrariamente à ONU. Quer a UE quer a OTAN, reúnem em CGF específicas os membros (e parceiros) interessados em participar numa nova operação. No início do planeamento realizam contactos/reuniões informais (*Force Sensing*), para obter uma noção das forças/capacidades disponíveis. Embora esses dados não sejam vinculativos, podem aumentar a pressão dos Estados-Membros (EM) para contribuir e conduzir a um planeamento mais próximo da realidade. No mínimo, servem para identificar o mais cedo possível se haverá dificuldades de geração de forças ou de determinadas capacidades específicas. Anualmente, realizam CGF globais para assegurar a geração de forças integrada a curto/médio prazo, comprometendo os EM para as operações do ano, procurando garantir, também, contributos para o ano seguinte.

Na ONU o processo de geração de forças está centrado no *Peacekeeping Capability Readiness System* (PCRS), uma plataforma eletrónica na qual as nações inserem os contributos para operações da ONU, especificando os recursos que podem disponibilizar.

Por seu lado, na OTAN e UE a geração de forças baseia-se em dois princípios: em primeiro lugar, assegurar a resposta às necessidades operacionais; e em segundo, garantir a continuidade e estabilidade dos contributos para as operações. Para isso, desenvolvem um planeamento militar flexível, trabalhando em conjunto com as nações para identificar as capacidades adequadas.

As forças/capacidades são asseguradas pelas nações participantes. Cada OI dispõe de uma ferramenta/base de dados de geração de forças, com informação sobre a prontidão e capacidades das forças disponibilizadas pelas nações.

O esforço financeiro de participação nas operações é repartido pelas OI e pelas nações participantes, com base em orçamentos anuais, sem ressarcimento de custos no caso da OTAN e UE, contrariamente à ONU.

5.2. Espanha e França

Os modelos destes países têm por finalidade geral responder a uma crise emergente, de forma isolada ou no âmbito de uma OI ou coligação. Para ESP, a participação em operações

internacionais carece da aprovação do Congresso, enquanto para FRA, da aprovação do Presidente da República, Comandante Supremo das FFAA, no quadro do Conselho de Defesa e Segurança Nacional.

Os processos de decisão têm por base uma avaliação estratégica e as ORM, que incluirão objetivos a atingir, bem como eventuais limitações e imposições de natureza política, financeira ou jurídica que afetem o emprego do instrumento militar e medidas de coordenação necessárias. Esta decisão é traduzida numa diretiva estratégica-militar, dando início ao processo de planeamento de operações.

Ambas têm com referência doutrinária a OTAN, desenvolvendo processos de planeamento de operações baseados na COPD. Para FRA, o planeamento operacional, no contexto de uma intervenção no âmbito de uma aliança ou de uma coligação multinacional, inclui o envolvimento nacional no processo de planeamento e permite a elaboração do plano de apoio nacional, definindo modalidades e especificidades de emprego. As ORM são objeto da proposta de participação (*mémoire de proposition*).

A avaliação das operações faz parte integrante do planeamento, permitindo medir os resultados e o progresso de uma operação, bem como desenvolver conclusões e recomendações em apoio à tomada de decisão. A FRA emprega um sistema de avaliação com dois indicadores; eficácia e desempenho, baseado nos critérios de sucesso desenvolvidos pelos vários níveis (estratégico, operacional e tático) durante o planeamento e intimamente relacionados com os efeitos desejados, à semelhança do da OTAN.

Para ambos os países a geração de forças é um processo contínuo, cíclico e interativo entre os Estados-Maiores de Defesa e os Ramos, durante a fase de planeamento, consistindo em determinar as forças/capacidades necessárias para a operação e quem as poderá disponibilizar. ESP realiza pelo menos uma reunião com os Ramos e outros participantes, integrando representantes dos Ramos no planeamento. FRA considera a geração de forças um processo complexo, que deve ser encarado como um modelo geral para atingir um fim de forma metódica e não como um sistema rígido.

A participação em operações internacionais é financiada em ESP através do Fundo de Contingência e do Orçamento de Defesa. Desde os anos sessenta que a FRA utiliza um sistema de Lei de Programação Militar (LPM) plurianual para financiar as suas FFAA. É um instrumento abrangente (pessoal, infraestruturas, operações, investimento, etc.), que permite planear o emprego das FFAA sem os condicionamentos impostos pelos orçamentos anuais.

As forças/capacidades são asseguradas pelos respetivos SF. Em FRA, os Ramos disponibilizam informação sobre a sua disponibilidade e prontidão através de um sistema de relatórios periódicos.

5.3. Características dos Modelos

Com base na comparação dos modelos da OTAN, UE, ONU, de Espanha e França, de acordo com as dimensões e indicadores do modelo de análise, foi possível inferir generalizações e selecionar as características principais que podem contribuir para otimizar o modelo de geração de forças nacional, conforme se pode observar no Quadro 4, considerando-se assim respondida a QD2 e cumprido o OE2.

Quadro 4 – Características Principais dos Modelos das OI, ESP e FRA

Finalidade	Responderam a uma situação de crise num quadro multilateral ou de coligação	
	Incluem na diretiva política os objectivos e o estado final desejado para a operação.	
	Estabelecem na diretiva estratégica orientações necessárias para o planeamento de operações.	
Processo	A decisão do nível político tem por base a proposta de ORM do nível estratégico-militar, desenvolvida de acordo com o Planeamento de Operações (próprio ou semelhante / adaptado da OTAN).	
	A avaliação das operações está iniciada na Fase Execução do planeamento, numa base regular, com ferramentas / metodologias estratégicas.	
Recursos	É empregue uma base de dados com informação sobre disponibilidade e nível de prontidão de Forças / capacidades para o planeamento.	
	A Geração de Forças é uma Fase do planeamento:	com CGF (OTAN eUE);
		contínua e sem CGF (ESP e FRA);
		assente no PCRS (ONU).
As forças / capacidades são garantidas pelas nações ou pelos sistemas forças nacionais.		
O financiamento das operações é partilhado pelas OI e países participantes, com base em orçamentos anuais (OTAN, UE, ONU e ESP) e plurianuais (FRA).		

6. Proposta de Modelo para a Geração de Forças nas Forças Armadas

Com base no trabalho desenvolvido, é possível apresentar uma proposta de Modelo para Geração de Forças nas Forças Armadas, aplicado ao modelo de planeamento de FND em vigor, otimizada com os contributos da investigação, respondendo à QC definida como ponto de partida para o presente estudo, cumprindo assim, o OG da investigação (Figura 3).

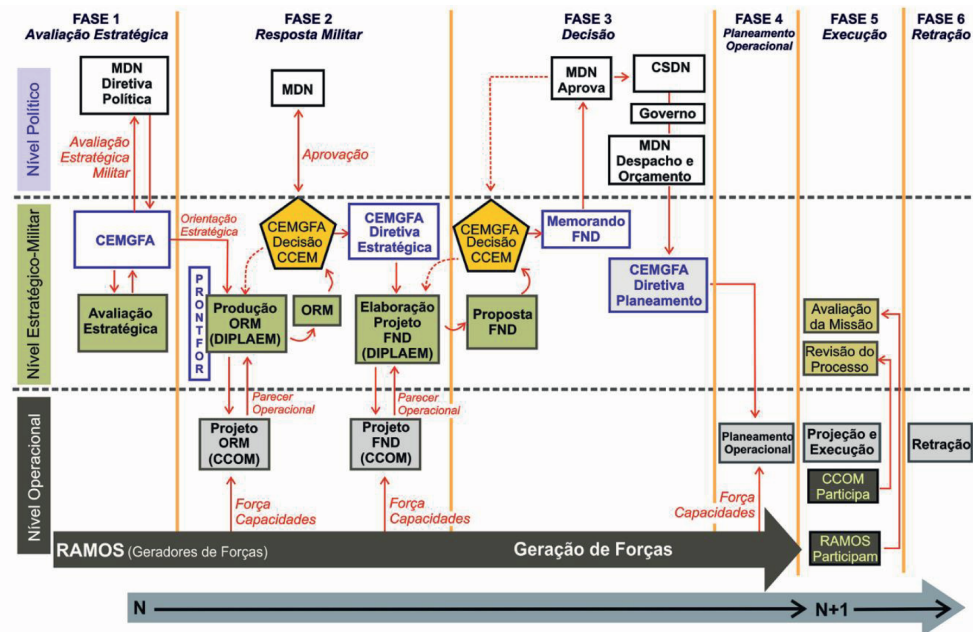


Figura 3 – Proposta de Modelo para a Geração de Forças nas Forças Armadas

Este modelo otimizado permite conduzir o planeamento anual e a geração das FND, assente no processo de planeamento de operações, com base na doutrina de referência, em resposta a solicitação de uma OI ou coligação.

No planeamento anual e geração de FND, o MDN emitirá uma “Diretiva Política”, com as áreas de interesse estratégico prioritárias, prioridade relativa às OI e valores de financiamento. Por seu lado, o CEMGFA emitirá uma “Orientação Estratégica” com os critérios de desenvolvimento das ORM, bem como forças/capacidades disponíveis, orientações de risco, pressupostos e limitações.

O EMGFA desenvolverá as ORM de acordo com uma metodologia estratégica, preferencialmente baseada na doutrina de referência, que serão avaliadas quanto à adequabilidade militar (incluindo a análise do risco e a estratégia de saída) e exequibilidade, em termos de forças ou meios nacionais a envolver e custos relacionados com o seu levantamento, preparação, aprontamento e sustentação). Deverá dispor de um sistema de informação sobre prontidão e disponibilidade das Forças; com base no PRONTFOR ou outra plataforma, para apoio ao planeamento.

Após aprovação pelo CEMGFA, as ORM são submetidas à aceitabilidade política. Após parecer do CSDN, dar-se-á início à fase de planeamento operacional, para emprego das FND, incluindo um plano de apoio nacional, informações e relações de comando.

A geração de forças é parte integrante do modelo, constituindo uma etapa contínua e cíclica enquanto durar o planeamento e até à satisfação das necessidades de forças/capacidades, através de um contacto permanente com os Ramos, geradores de forças.

Se durante o processo for solicitada a participação das FFAA numa nova operação militar, poderá ser elaborada uma avaliação estratégica da participação para submissão e consideração política. Com base nessa decisão, e tendo em conta o tempo de resposta e prazo de intervenção, dar-se-á início à fase adequada de planeamento.

Este modelo de planeamento e geração de FND deverá ser traduzido numa Diretiva Ministerial, à semelhança do CPDM, incrementando a sincronização e coordenação entre os diferentes patamares de decisão nacional.

A fase de execução incluirá uma avaliação anual que garanta a permanente análise da consecução dos fatores de sucesso de cada operação em que Portugal participa, de modo a avaliar a continuidade nacional no TO, e uma revisão do processo. Esta avaliação e revisão deverão ser conduzidas com base numa ferramenta/metodologia estratégica.

É importante estabelecer um mecanismo de ligação ao CPDM, que permita que as lacunas de capacidades do SF identificadas no emprego operacional possam ser colmatadas no ciclo de desenvolvimento de capacidades nacional.

O financiamento deverá ter uma base plurianual, orientado para as prioridades dos compromissos internacionais e interesses nacionais. Quando não existe possibilidade de financiar todos os objetivos, o CEMGFA deve priorizá-los e submetê-los à decisão do MDN.

7. Conclusões

A defesa nacional é conduzida hoje em TO tão distantes e remotos como a RCA e o Afeganistão, entre outros, num quadro de segurança cooperativa, promovendo a paz e

segurança globais. Para esse efeito, as FFAA participam anualmente com FND em operações no exterior, no âmbito das OI de que Portugal faz parte e, quando aplicável, no âmbito bi-multilateral.

Neste quadro, é relevante a presente *Proposta de Modelo para a Geração de Forças nas Forças Armadas*, consubstanciado num rigoroso planeamento e geração de FND, conjugando anualmente as capacidades da componente operacional do SF existentes, disponíveis e projetáveis dos três Ramos das FFAA, maximizando os recursos financeiros e contribuindo decisivamente para a afirmação da política externa de Portugal.

No presente trabalho definiu-se como OG “propor contributos para a otimização de um modelo de geração de forças nas FFAA, que assegure o cumprimento dos compromissos internacionais no exterior do território nacional”. Tendo em conta que a geração de forças é um processo subjacente ao processo de planeamento do seu emprego, o objeto de estudo foi analisado de forma abrangente, integrando os dois processos. Como ponto de partida para o estudo e constituindo a linha de orientação do mesmo, procurou-se responder à QC “que modelo de geração de forças deverá ser seguido nas FFAA para cumprimento dos compromissos internacionais no exterior do território nacional?”.

Considerando a abrangência da problemática, o estudo foi delimitado à área do PEM, e dentro desta, à estratégia operacional, dado que o modelo visa gerar, num curto prazo, forças para operações no exterior do território nacional. Na investigação seguiu-se um processo de raciocínio indutivo, procurando alcançar um entendimento mais profundo sobre o modelo atual, assim como uma estratégia de investigação qualitativa. Como desenho de pesquisa foi adotado o estudo de casos múltiplos.

Na análise ao atual modelo de planeamento e geração de FND foram detetadas quatro lacunas e quatro disfunções, respondendo à QD1 e materializando o cumprimento do OE1.

Da comparação das características principais dos modelos da OTAN, UE e ONU, bem como de países aliados, como Espanha e França, foram selecionados contributos, que constituem a resposta à QD2 e permitem alcançar o OE2.

O presente trabalho, que obedeceu ao método científico, com critérios de objetividade e neutralidade de análise, permitiu apresentar uma proposta de Modelo para Geração de Forças nas Forças Armadas, aplicados ao planeamento de FND, otimizada com os contributos da investigação (Figura 3), considerando-se, assim, respondida a QC e alcançado o OG da investigação.

O modelo otimizado permite conduzir o planeamento anual e geração das FND, assente no processo de planeamento de operações, com base na doutrina de referência.

Para cada nova missão, serão desenvolvidas as adequadas ORM, com recurso a uma ferramenta/metodologia estratégica, e avaliadas de acordo com as provas da estratégia, quanto à adequabilidade militar (incluindo a análise do risco e a estratégia de saída), exequibilidade (em termos de forças ou meios nacionais a envolver e custos relacionados com o seu levantamento, preparação, aprontamento e sustentação) e submetidas pelo CEMGFA à aceitabilidade política.

Após aprovação política, dar-se-á início à fase de planeamento operacional, para emprego das FND, incluindo um plano de apoio nacional, informações e relações de comando.

Neste modelo, a geração de forças é parte integrante do modelo, constituindo uma etapa contínua e cíclica enquanto durar o planeamento e até à satisfação das necessidades de forças/capacidades, através de um contacto permanente com os Ramos, que são os responsáveis pela sua geração.

Para assegurar e incrementar a sincronização e coordenação entre os diferentes patamares de decisão nacional, este modelo de planeamento e geração de FND deverá ser traduzido numa Diretiva Ministerial.

Durante a fase de execução, deverá ser conduzida anualmente uma avaliação da operação com base numa ferramenta/metodologia estratégica, garantindo uma análise permanente da consecução dos fatores de sucesso, de modo a avaliar a continuidade nacional no TO e a revisão do processo de planeamento.

Preferencialmente, o estabelecimento de um mecanismo de ligação ao CPDM poderá permitir colmatar eventuais lacunas de capacidades do SF, que sejam identificadas durante as operações. É desejável que o financiamento das FND tenha uma base plurianual, orientado para as prioridades dos compromissos internacionais e interesses nacionais.

Como contributo para o conhecimento, considera-se que o estudo é atual e inovador, analisando o modelo em vigor de planeamento e geração de FND nas FFAA, identificando lacunas e disfunções, e contributos para as colmatar, sustentados nos modelos das principais OI de que Portugal faz parte, bem como de dois países aliados, com os quais temos relações próximas de cooperação em operações internacionais, resultando numa proposta otimizada que permite conduzir o planeamento anual e a geração das FND, assente no processo de planeamento de operações, com base na doutrina de referência.

A principal limitação do presente trabalho prendeu-se com a escassa literatura e documentação de natureza conceptual e específica existente. A novidade da publicação e do modelo atual, bem como a disponibilização limitada ou incompleta de informação, pelas OI e nações aliadas alvo deste estudo, constituíram dificuldades acrescidas.

É possível identificar outras temáticas que se podem materializar em pesquisas futuras, designadamente:

- Um conceito de AEDM, que tendo sempre presente a visão e a estratégia nacional para a participação do instrumento militar na afirmação externa de Portugal nas suas três vertentes principais: FND, Diplomacia Militar e Cooperação no Domínio da Defesa, permita uma ação conjugada dos diferentes atores na afirmação externa de Portugal;

- Estudar as ferramentas/metodologias estratégicas adequadas para aplicação no processo de planeamento e geração de FND, nomeadamente aplicadas ao desenvolvimento das ORM, avaliação das missões e revisão do processo;

- Estabelecer uma compatibilização do processo agora analisado com a definição e aprovação de compromissos internacionais que devam ser estabelecidos no âmbito dos mecanismos de resposta rápida da OTAN e UE.

Recomenda-se ao EMGFA e Ramos o estudo da proposta otimizada de modelo para o planeamento e geração de FND, para consideração na próxima revisão do processo.

Referências bibliográficas

- Albert, D. S. & Hayes, R. E. (2006). *The Future of Command and Control: Understanding Command and Control*. Washington, D.C.: CCRP publication Series.
- Bardin, L. (1977). *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70.
- Borges, J. V. (2016). Ameaças e Riscos Transnacionais: Perspectivas Institucionais. Em J. V. Borges, *Ameaças e Riscos Transnacionais no novo Mundo Global*. Porto: Fronteira do Caos Editores, Lda.
- Bryman, A. (2012). *Social Research Methods* (4ª ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Centre interarmées de concepts, de doctrines et d'expérimentations (CICDE). (9 janvier 2020). *Doctrine interarmées, DIA-5(C)_A&PS(2019): Anticipation et planification stratégiques* (Vol. N° 8/ARM/CICDE/NP). Paris: Ministère de la Défense.
- Conselho de Chefes de Estado-Maior. (2014a). *Conceito Estratégico Militar (CEM)*. Aprovado pelo MDN em 22 de julho de 2014. Confirmado pelo CSDN de 30 de julho de 2014, Lisboa: Estado-Maior-General das Forças Armadas.
- Conselho de Chefes de Estado-Maior. (2014b). *Missão das Forças Armadas (MIFA)*. Aprovado pelo MDN em 22 de julho de 2014. Confirmado pelo CSDN de 30 de julho de 2014, Lisboa: Estado-Maior-General das Forças Armadas.
- Couto, A. C. (1988). *Elementos de Estratégia: Apontamentos para um curso Vol I*. Lisboa: Instituto de Altos Estudos Militares.
- Despacho n.º 2536/2020. (2020, 6 de fevereiro). *Diretiva Ministerial de Planeamento de Defesa Militar — quadriénio 2019-2022*, Diário da República, 2.ª série, 38, Parte C, 36-41. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Despacho n.º 4101/2018. (2018, 12 de abril). *Orientações para a atualização legislação Ação Externa da Defesa Nacional*, Diário da República, 2ª série, 79, 11677-11679. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Despacho n.º 7861/2018. (2018, 1 de agosto). *Diretiva de Orientação Política para o Planeamento das Forças Nacionais no Exterior para o ano civil de 2019*, Diário da República, 2ª série, 157, 22501-22502. Lisboa: Ministério da Defesa.
- Despacho n.º 8142/2019. (2019, 2 de agosto). *Diretiva de Orientação Política para o Planeamento das Forças Nacionais Destacadas para o ano civil de 2020*, Diário da República, 2ª série, 177, 23-25. Lisboa: Ministério da Defesa.
- Direção-Geral de Política de Defesa Nacional. (2020, 7 de setembro). *Relatório do Envolvimento de Contingentes Militares Portugueses no Exterior - 1.º Semestre*. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Direção-Geral de Política de Defesa Nacional. (2021, 1 de março). *Relatório do Envolvimento de Contingentes Militares Portugueses no Exterior - 2.º Semestre*. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Directiva 03/18 del Jefe de Estado Mayor de la Defensa. (2018, março). *Sistema de Planeamiento Operativo*. Madrid: Estado Mayor de la Defensa.
- Estado-Maior-General das Forças Armadas. (2019, 18 de junho). *PRONTFOR – Prontidão e sustentação da Componente Operacional do Sistema de Forças* (Diretiva n.º 036/CEMGFA/19). Lisboa: Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas.

- Estado-Maior-General das Forças Armadas. (2021, 04 de março). *Missões antigas em números* [Página online]. Retirado de <https://www.emgfa.pt/miss%C3%B5es/miss%C3%B5es-antigas-em-n%C3%BAmeros>.
- Handel, M. I. (2001). *Masters Of War: Classical Strategic Thought* (Third revised and expanded ed.). London: Frank Cass Publishers.
- Hayes, R. H. (1985, novembro). *Strategic Planning - Forward in Reverse?* *Harvard Business Review* [Página online]. Retirado de <https://hbr.org/1985/11/strategic-planning-forward-in-reverse>.
- Lei n.º 58/2019. (2019, 8 de agosto). *Assegura a execução, na ordem jurídica nacional, do Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativo à proteção de pessoas singulares que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados*, Diário da República, 1.ª Série, 151, 3-40. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei Orgânica n.º 5/2014. (2014, 29 de agosto). *Procede à primeira alteração à Lei de Defesa Nacional, aprovada pela Lei Orgânica n.º 1 -B/2009, de 7 de julho*, Diário da República, 1ª série, 166, 4545-4557. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei Orgânica n.º 6/2014. (2014, 1 de setembro). *Procede à primeira alteração à Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas, aprovada pela Lei Orgânica n.º 1 -A/2009, de 7 de julho*, Diário da República, 1ª série, 167, 4597-4611. Lisboa: Assembleia da República.
- Leight, A. (1983). *Decisions, Decisions!: A Practical Management Guide to Problems Solving and Decision Making*. Hampshire: Crower.
- Lykke, A. F. (1986). *Toward An Understanding of Military Strategy*. Em J. R. Cerami, & J. F. Holcomb (Eds.), *Military Strategy: Theory and Application* (pp. 3-7). Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, US Army War College.
- Organização das Nações Unidas. (2017). *United Nations Manual for Generation and Deployment of Military and Police Units to Peacekeeping Operations*. New York: Department of Peacekeeping Operations.
- Organização do Tratado do Atlântico Norte. (2013). *Comprehensive Operations Planning Directive, COPD, Interim V2.0*. Mons: SHAPE, Allied Command Operations.
- PEMGFA/PLA 001. (2020). *Manual para o Planeamento Estratégico Militar do Estado-Maior-General das Forças Armadas*. Lisboa: Estado-Maior-General das Forças Armadas.
- Quivy, R., Marquet, J. & Campenhoudt, L. V. (2019). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa: Gradiva.
- Rego, A., Cunha, M. P. & Meyer, Jr. V. (2018). *Quantos participantes são necessários para um estudo qualitativo? Linhas práticas de orientação*. *Revista de gestão dos Países de Língua Portuguesa vol.17 (2)*, p.43-57. Lisboa: INDEG-IUL - ISCTE Executive Education.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 19. (2013, 21 de março). *Conceito Estratégico de Defesa Nacional*, Diário da República, 1ª série, 67, 1981-1995. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 26. (2013, 19 de abril). *Reforma «Defesa 2020»*, Diário da República, 1ª série, 77, 2285-2289. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Ribeiro, A. S. (1998). *Planeamento da Acção Estratégica Aplicado ao Estado*. Lisboa: Minerva.

- Ribeiro, A. S. (2006). *Planeamento Estratégico e de Forças [Página online]*. Retirado de <https://www.revistamilitar.pt/artigo/136>
- Ribeiro, A. S. (2009). *Teoria Geral da Estratégia: O essencial ao processo estratégico*. Coimbra: Almedina.
- Ribeiro, A. S. (2010). *Política de Defesa Nacional e Estratégia Militar. Modelo de Elaboração*. Lisboa: Diário de Bordo.
- Santos, L. A. B., & Lima, J. M. M. (Coords.). (2019). *Orientações metodológicas para a elaboração de trabalhos de investigação* (2.ª ed., revista e atualizada). Cadernos do IUM, 8. Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- Sarmiento, M. (2013). *Metodologia científica para a elaboração, escrita e apresentação de teses*. Lisboa: Universidade Lusíada Editora.
- União Europeia. (2015). *EU Concept for Force Generation, EEAS, 1237 REV 6*. Brussels: EUMC.
- Vilelas, J. (2009). *Investigação: o Processo de Construção do Conhecimento*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Yarger, H. R. (2006). *Strategic Theory for the 21st Century: The Little Book on Big Strategy*. Carlisle: Strategic Studies Institute, US Army War College.
- Yin, R. K. (2015). *Estudo de Caso: Planeamento e Métodos* (5.ª ed.). Porto Alegre: Bookman.