



BOLETIM

N.º 3

Novembro de 2007

FORMAÇÃO INVESTIGAÇÃO DOCTRINA

**INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES
(IESM)**

BOLETIM N.º 3

SUMÁRIO

1. SEMINÁRIO INTERNACIONAL
A PROLIFERAÇÃO E O COMBATE À PROLIFERAÇÃO DE
ARMAS DE DESTRUIÇÃO MASSIVA. ESTRATÉGIA DE
RESPOSTA DA UE (24 e 25 MAI 2007)..... 3
2. OS CONCEITOS DOUTRINÁRIOS LOGÍSTICOS NO ÂMBITO DAS
MISSÕES DA UE, NATO E UN.
Pelo 1.º Tenente AN *Tiago Henriques Valente de Brito*..... 37
3. SISTEMAS DE AVALIAÇÃO DOS TITULARES DE CARGOS
DIRIGENTES DA MARINHA
Pelo 1.º Tenente AN *Nuno Sacchetti Viana Machado*..... 55
4. A AVALIAÇÃO DOS MILITARES DO QP: ANÁLISE DO IMPACTO
DE UMA EVENTUAL APLICAÇÃO DA FILOSOFIA DO “SIADAP”
ÀS FORÇAS ARMADAS
Pelo Major de Artilharia *Octávio João Marques Avelar*..... 73
5. O PARADIGMA DE ADEQUAÇÃO DE MODELOS EXTERNOS
NOS DOMÍNIOS DA ARTE MILITAR: O EXÉRCITO PERMANENTE
PORTUGUÊS - DOS ENSINAMENTOS DA ESCOLA MILITAR
FRANCEGA DO MARECHAL TURENNE ÀS INFLUÊNCIAS
MULTILATERAIS DOS NOSSOS DIAS
Pelo Major de Cavalaria *Jorge Paulo Martins Henriques*..... 129
6. SISTEMA DE GESTÃO DA QUALIDADE NA MANUTENÇÃO DOS
SISTEMAS DE ARMAS
Pelo Major Eng AER *João Rui Ramos Nogueira*..... 177
7. A AUDITORIA FINANCEIRA NO ÂMBITO DO SISTEMA
INTEGRADO DE GESTÃO
Pelo Capitão ADM AER *José Manuel Simões de Matos*..... 209
8. CRIME E FAMÍLIA
Pelos Capitães de Infantaria da GNR *José Rosa, Jorge Goulão e
Jorge Bolas*..... 243
9. WAR IN XXI CENTURY
Pelo Major Infantaria *Francisco Miguel Gouveia Proença Garcia*... 273

1. SEMINÁRIO INTERNACIONAL
A PROLIFERAÇÃO E O COMBATE À PROLIFERAÇÃO DE ARMAS
DE DESTRUIÇÃO MASSIVA.
ESTRATÉGIA DE RESPOSTA DA UE.
(24 E 25 DE MAIO DE 2007)

- Programa
- Intervenção de S. Ex^a o Ministro da Defesa Nacional,
Prof. Dr. Nuno Severiano Teixeira
- Intervenção do Tenente-General, Luis Néilson Ferreira dos Santos,
Director do IESM
- Intervenção do Engenheiro Luiz Sá Pessoa, da Comissão Europeia
- Resumo dos contributos para o Seminário
- Alocução de Encerramento do Tenente-General Director do IESM

PROGRAMA
24 de Maio de 2007

09.30 | ABERTURA

*Presidida por Sua Excelência o Ministro da Defesa Nacional,
Professor Doutor Nuno Severiano Teixeira
Director do IESM
Tenente-General Nelson Santos
Representação da Comissão Europeia em Portugal,
Eng.º Luiz Sá Pessoa*

**09.55 | CAUSAS E CONSEQUÊNCIAS DA PROLIFERAÇÃO DE ADM.
DESAFIOS DO COMBATE À PROLIFERAÇÃO NO ESPAÇO DA
UE. OS CASOS EMERGENTES.**

*Moderador: **Almirante Vieira Matias***

AS CAUSAS DA PROLIFERAÇÃO DE ADM

Professor Doutor Luís Moita, Vice-Reitor da Universidade Autónoma de Lisboa

**AS CONSEQUÊNCIAS ESTRATÉGICAS DA PROLIFERAÇÃO DE
ADM E OS DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS DO COMBATE À
PROLIFERAÇÃO NO ESPAÇO DA UE.**

*Professor Doutor Gustav Lindstrom (SWE), Instituto de Estudos de
Segurança da União Europeia, Paris*

OS CASOS EMERGENTES: O IRÃO E A COREIA DO NORTE

*Dr. Ben Rhode (UK), Programa de Não-proliferação do Instituto
Internacional de Estudos Estratégicos (IISS), Londres*

11.05 | Debate

11.35 | Pausa - Café

**11.50 | INSTRUMENTOS E MECANISMOS DE “SOFT POWER” NO
COMBATE À PROLIFERAÇÃO DE ADM**

*Moderador: **Professor Doutor Pedro Borges Graça***

**A ACÇÃO POLÍTICO-DIPLOMÁTICA NO COMBATE À
PROLIFERAÇÃO DE ADM. OS TRATADOS**

Tenente-Coronel Artº Dias Martins (PT), IESM, Lisboa

**A TECNOLOGIA, A ECONOMIA E AS FINANÇAS NO
CONSTRANGIMENTO DA PROLIFERAÇÃO DE ADM. A
TECNOLOGIA DE DUPLO USO**

*Professor Doutor Carvalho Rodrigues (PT), Director de Programa
Científico da OTAN*

**A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL DE “INTELLIGENCE” NO
APOIO AO COMBATE À PROLIFERAÇÃO DE ADM**

*Dr. Ephraim Asculai (ISR), Jaffe Center for Strategic Studies (JCSS), Tel-
Avide*

13.00 | Debate

13.30 | Almoço

**14.30 | A PROLIFERAÇÃO E O COMBATE À PROLIFERAÇÃO DE ADM.
OUTRAS PRESPECTIVAS (I)**

Moderador: Tenente-General Jesus Bispo

A PERSPECTIVA CHINESA

*Brigadeiro-General Chao Liu,(CHI), Chefe da Secção de Assuntos Globais,
Ministério da Defesa Nacional, Pequim*

A PERSPECTIVA DO REINO UNIDO

*Dr. Ian Anthony (UK), Instituto de Pesquisa para a Paz Internacional de
Estocolmo (SIPRI)*

A PERSPECTIVA RUSSA

*Dr. V. N. Mikhailov (RU), Ex-Ministro, Director do Instituto de Estabilidade
Estratégica da R. F. MINATON, Moscovo*

16.00 | Debate

16.30 | Pausa - Café

**16.45 | A PROLIFERAÇÃO E O COMBATE À PROLIFERAÇÃO DE ADM.
OUTRAS PERSPECTIVAS (II)**

Moderador: Professora Doutora Maria do Céu Pinto

A PERSPECTIVA FRANCESA

Professor Doutor Georges Le Guelte (FR), Instituto de Relações Internacionais e Estratégicas (IRIS), Paris

A PERSPECTIVA PAQUISTANESA

Emb. Shahbaz (PK), Embaixador do Paquistão em Viena de Áustria

17.55 | Debate

18.25 | Encerramento do primeiro dia

25 de Maio de 2007

09.30 | O ENQUADRAMENTO MULTILATERAL

Moderador: Professor Doutor Adriano Moreira

**A OTAN, AS RELAÇÕES TRANSATLÂNTICAS E O COMBATE À
PROLIFERAÇÃO DE ADM**

Dr. Edmund (Ted) Whiteside (CAN), Director do Centro de Armas de Destruição Maciça da OTAN, Bruxelas

**A PERSPECTIVA NORTE-AMERICANA. AS INICIATIVAS DE
SEGURANÇA INTERNACIONAIS**

Dr. Philip (Tony) Foley (US) Director do Departamento de Iniciativas de Contra-proliferação, Departamento de Estado, Washington

10.20 | Pausa - Café

10.35 | LINHAS DE FORÇA PARA ESTRATÉGIAS DA UE NO COMBATE À PROLIFERAÇÃO DE ADM. PORTUGAL NESTE CONTEXTO

Moderador: General Loureiro dos Santos

A ESTRATÉGIA DE COMBATE À PROLIFERAÇÃO DE ADM DA UE

Dr. Andreas Straub (GER), Gabinete do Representante Pessoal da UE para a Não-Proliferação de ADM, Bruxelas

O PAPEL DE PORTUGAL NO ESFORÇO DE COMBATE À PROLIFERAÇÃO DE ADM DA UE

Dr. Rui Pina, Direcção Geral de Política de Defesa Nacional, MDN, Lisboa

11.55 | Debate

12.25 | Pausa

12.45 | ENCERRAMENTO

Presidido por Sua Excelência o Secretário de Estado da Defesa Nacional e dos Assuntos do Mar,

Dr. João Mira Gomes

Súmula dos contributos do Seminário – Área de Ensino de Estratégia

Intervenção de S. Exa. o Ministro da Defesa Nacional

A proliferação de armas de destruição massiva e as estratégias de resposta por parte da Comunidade Internacional e, em particular da União Europeia, constituem hoje um tema incontornável no debate sobre questões de segurança internacional. Por isso, gostaria de aproveitar esta oportunidade para destacar duas considerações que considero fundamentais.

Em primeiro lugar, e desde logo, a importância que Portugal atribui aos regimes multilaterais de não-proliferação de armas de destruição massiva (ADM).

Portugal assume, como prioridade, os esforços da Comunidade Internacional para conter, com firmeza, a ameaça da proliferação das chamadas ADM. Porque a proliferação das armas de destruição massiva não só põe em causa a ordem e a segurança internacional, como prejudica a estabilidade da área de segurança a que pertencemos.

Neste sentido, Portugal é solidário com os esforços da Alemanha, da França e do Reino Unido (UE 3), o grupo de três Estados membros que, em nome da União Europeia, desenvolve esforços de diplomáticos para solucionar a questão nuclear iraniana e impor o estrito cumprimento das resoluções 1737 (2006) e 1747 (2007), aprovadas por unanimidade pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas.

O desenvolvimento de um programa nuclear pelo Irão, que não seja exclusivamente para fins pacíficos, é inaceitável. Por isso é necessário desenvolver todos os esforços possíveis para resolver esta questão num quadro diplomático, cuja eficácia depende da unidade da comunidade internacional.

Por isso, a coesão, uma relação estreita entre a União Europeia e os Estados Unidos é fundamental, numa articulação entre o soft power europeu

Em segundo lugar, gostaria de salientar o paradoxo a que temos assistido, nos últimos anos, em matéria de proliferação.

Com o fim da Guerra-fria, as antigas estratégias de dissuasão nuclear, como a "*mutually assured destruction*" e a "*flexible response*", tornaram-se obsoletas. O cenário pós Guerra-fria fazia prever que estavam reunidas todas as condições para que a ameaça da utilização de ADM fosse afastada ou, no mínimo, que fosse um cenário altamente improvável. Como tal, abria-se ao 'mundo globalizado' a perspectiva que era possível a consolidação de uma ordem internacional baseada nos ideais de paz, liberdade, democracia e direitos humanos, livre de conflitos e do uso da força.

Mas a realidade é que o sistema internacional não só não assumiu estes contornos, como a questão das armas de destruição massiva permanece no centro das políticas de segurança.

É certo que houve sucessos importantes na contenção da proliferação. No momento da dissolução da União Soviética foi possível assegurar que a Rússia seria o seu único sucessor nuclear, com a renúncia do Kazaquistão, da Bielorrússia e, sobretudo, da Ucrânia, às armas nucleares instaladas no seu território. No mesmo sentido, foram cancelados os programas atômicos para fins militares da África do Sul, da Argentina, do Brasil e mais recentemente da Líbia.

Mas é evidente a determinação do Irão e da Coreia do Norte em desenvolver os seus programas nucleares e em imporem o seu estatuto como Estados nucleares à comunidade internacional.

E para além da proliferação protagonizada por Estados, não devemos esquecer que a segurança internacional é extremamente vulnerável à ameaça permanente do terrorismo transnacional, e à possibilidade deste recorrer à utilização de Armas de Destruição Massiva.

E isto poderá acontecer sob duas formas. Por um lado, a transacção através do ‘mercado negro’, com origem em programas militares dos estados. Por outro, porque o mercado internacional disponibiliza, legal ou ilegalmente, substâncias e tecnologias de “duplo uso” e “know-how” que podem ser empregues na produção de armas de efeito destruidor em larga escala.

Por tudo isto, as questões inerentes à não-proliferação têm, na actualidade do sistema de segurança internacional, uma enorme importância.

Nos últimos anos temos assistido ao desenvolvimento de esforços de aprofundamento dos mecanismos jurídico-políticos em matéria de não-proliferação. Isto é visível, ao nível internacional, através de medidas adicionais e complementares dos instrumentos já existentes em matéria de desarmamento e controlo de armamento. É visível também, ao nível nacional, através do desenvolvimento de medidas que resultam da aplicação ou elaboração de legislação específica, em conformidade com as obrigações assumidas perante o Direito Internacional.

A União Europeia, no seu documento sobre a doutrina estratégica, aprovado em 2003, reconhece a proliferação de armas de destruição massiva como a maior ameaça potencial à nossa segurança.

É inquestionável que os tratados internacionais e os mecanismos de controlo de exportações têm ajudado ao abrandamento da proliferação das armas e respectivos vectores de lançamento, mas também não é menos verdade que se assiste a um aumento das capacidades quer de fornecedores, quer de “proliferadores”, quer ainda da entrada em cena dos chamados actores “não-estatais”.

Neste contexto e tendo como objectivo a preparação de respostas eficazes às ameaças à segurança internacional, Portugal tem participado no reforço dos acordos internacionais existentes sobre controlo de armamento e desarmamento, bem como dos regimes multilaterais de não-proliferação e controlo de exportações de bens, materiais e equipamentos e tecnologias sensíveis.

Apesar dos esforços internacionais, a proliferação de armas de destruição massiva é um problema estratégico decisivo, cuja resposta para a sua contenção está longe de estar encontrada.

Os mecanismos internacionais têm revelado os limites da sua eficácia perante novos “proliferadores”, como o Irão e Coreia do Norte. Além disso, permanece o risco de organizações terroristas obterem e usarem armas de destruição massiva, nomeadamente químicas e biológicas, que poderão ter efeitos dramáticos.

O conjunto de medidas a adoptar pela Comunidade Internacional face à questão da proliferação deverá, assim, incluir uma dimensão política e uma dimensão que se inscreverá no âmbito da defesa colectiva. Ambas deverão funcionar em conjunto, com o objectivo de alcançarmos uma ordem internacional mais estável.

A reflexão na procura de soluções instrumentais que permitam operacionalizar e dar eficácia à não-proliferação é também o que se pretende incentivar em iniciativas com a natureza deste seminário internacional. O objectivo é que a comunidade de pensadores estratégicos apoiem os decisores na implementação de medidas tendentes a que o sistema internacional seja menos permeável à proliferação de materiais sensíveis e armas de destruição massiva, num mundo em que é imperativo preservar a liberdade e a segurança.

Muito obrigado.

Intervenção do Tenente-General Director do IESM

Excelentíssimo Senhor Ministro da Defesa Nacional

A presença de V. Ex.^a na abertura dos trabalhos deste Seminário representa, para a Direcção do Instituto de Estudos Superiores Militares e para todo o pessoal que aqui serve, uma elevada honra e constitui um incentivo e o reconhecimento do empenho que o Instituto coloca na concretização das suas actividades. É ainda a expressão visível do interesse do Ministério da Defesa Nacional na missão do IESM e um estímulo acrescido para os docentes e discentes desta casa.

Exmo. Senhor Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas, meu General.

Não é estranho que V. Ex.^a esteja presente na abertura deste Seminário pois sempre nos habituou a manifestar com a sua presença o apoio que lhe merecem as iniciativas que possam prestigiar e promover a instituição Militar e as Forças armadas Portuguesas. O nosso reconhecimento por mais uma vez estar neste Instituto e acompanhar-nos no início destas jornadas de reflexão.

Exmo. Senhor Eng.^o Luís Sá Pessoa, representante da Comissão Europeia em Portugal

A disponibilidade de Vossa Excelência e da sua Instituição em participarem, novamente, com o Instituto na organização deste tipo de eventos é para nós muito gratificante e traduz a importância e a actualidade do tema do Seminário, para Portugal e para a União Europeia. Esta co-organização reflecte ainda a vontade da União Europeia em promover a dinamização das suas relações com instituições nacionais, numa perspectiva de maior aproximação, conhecimento mútuo e aprofundamento da cidadania europeia. Solicito-lhe que transmita o agradecimento do IESM à Dr.^a Margarida Marques e à sua equipa de trabalho, pela colaboração prestada na concretização deste evento.

Exmo. Senhor Chefe de Estado-Maior da Armada, Exmo. Senhor Chefe de Estado-Maior do Exército, Exmo. Senhor Vice-chefe de Estado-Maior da Força Aérea

Muito obrigado por se terem associado à cerimónia de abertura deste seminário. O IESM como casa de formação dos Oficiais dos três Ramos das FA agradece a presença e considera-a como mais um forte apoio ao que aqui fazemos.

Exmos. Senhores Embaixadores

Exmos. Srs. Almirantes e Generais ex-Chefes do Estado-Maior General das Forças Armadas e ex-Chefes de Estado-maior da Armada, do Exército e da Força Aérea;

Exmo. Senhor Tenente General Comandante da GNR

Exmos. Senhores Oficiais gerais

Exmos. Senhores Adidos de Defesa e Militares dos Países Aliados e Amigos

Senhores convidados

O IESM sente-se muito honrado com a presença de V. Ex.^a neste Seminário, sinónimo para nós tanto do interesse que a temática escolhida suscita como da credibilidade que vos merecem a sua organização. Obrigado por quererem estar hoje connosco.

Exmos. Senhores Conferencistas e Moderadores

Uma palavra de boas vindas e de apreço por terem aceite o convite que vos formulamos. As altas funções que desempenham, o saber que possuem, a reconhecida competência e experiência que têm e, ainda, a diversidade das vossas nacionalidades, são indicadores de que os objectivos ambiciosos que nos propusemos atingir com este Seminário podem ser atingidos.

Exmos. Senhores Oficiais do Corpo Docente, do Corpo Discente e dos Serviços de Apoio do IESM

Minhas Senhoras e Meus Senhores,

Permitam-me que inicie esta brevíssima comunicação com um especial agradecimento ao Ministério da Defesa Nacional pelo alto patrocínio que nos deu. O nosso reconhecimento também às entidades que à semelhança de anos anteriores, decidiram apoiar a iniciativa: a Portugal Telecom e o Banco Santander Totta. Só com esta conjugação de solidariedades nos foi possível concretizar um Seminário com a presença de leque tão abrangente e diversificado de personalidades do mundo político, académico e militar de reconhecido prestígio nacional e internacional.

Com o Seminário que hoje tem início, este Instituto mantém a tradição de promover, com regularidade, em sede própria, a análise, discussão e divulgação de assuntos que pela sua natureza são relevantes para as Forças Armadas e para a Segurança e Defesa nacional e que são, simultaneamente, temas de interesse para a formação que no IESM é ministrada.

A ideia-força que nos propomos debater durante cerca de dois dias, decorre da crescente ameaça que constitui a proliferação de armas de destruição massiva e do combate que deve ser travado para a impedir ou minimizar, em particular, pela União Europeia. Simultaneamente, e apesar de sermos uma pequena nação, é proposto, igualmente, discutir o contributo que Portugal poderá dar a este combate, unilateralmente ou no quadro das alianças e das organizações de que faz parte.

O combate à proliferação tornou-se premente com o surgimento da bomba nuclear e, especialmente, com os engenhos termonucleares. Perante a ameaça da destruição da humanidade, os principais actores da comunidade internacional compreenderam que a tecnologia que permitia o fabrico e o lançamento desta arma não poderia estar ao alcance de todos e surgiu o conceito de Controlo de Armamentos, no âmbito da não-proliferação.

O final da Guerra-fria e a aceleração do processo de globalização tornaram a aquisição de material e de tecnologia relacionada com as armas de destruição massiva mais fácil, e o seu extravio, roubo e tráfico menos controlável. As organizações terroristas transnacionais assentes numa organização em rede, desterritorializadas e conduzindo atentados suicidas a uma escala catastrófica, actuam numa lógica que leva a acreditar que o aumento da proliferação de armas de destruição massiva estará directamente ligado à maior probabilidade de se verificarem ataques com este tipo de armamento.

Assim, a preocupação com esta ameaça latente e global levou a comunidade internacional, em particular a ONU, através da Agência Internacional de Energia Atómica, a desenvolver esforços significativos para o controlo de armamento e da proliferação, inibindo a produção de urânio enriquecido, reduzindo stocks e promovendo o controlo apertado de instalações e o uso, comércio e transporte de material, equipamento e tecnologia relacionada com ADM. Para tal foram criadas organizações reguladoras como o *Comité Zangger*, o *Nuclear Suppliers Group (NSG)*, o Grupo Austrália, o Regime de Controlo de Tecnologia de Mísseis (MTCR) e desenvolvidas iniciativas de segurança internacionais: a *Proliferation Security Initiative (PSI)* ou a *Container Security Initiative (CSI)*. O Tratado de Não-Proliferação Nuclear (NPT), o Tratado para Abolição Total dos Testes Nucleares (CTBT), o Tratado de Redução de Produção de Material Fissil (FCT) e outras convenções sobre material e armamento químico, biológico e de algumas armas convencionais, são, ainda, acordos internacionais que buscam o combate à proliferação destas armas.

Mas, apesar das múltiplas iniciativas para conter e eliminar esta ameaça os resultados continuam aquém do esperado.

Os casos da Coreia do Norte e do Irão mostram as dificuldades sobre o desenvolvimento de um combate criterioso contra a proliferação sendo evidentes as vulnerabilidades do Tratado de Não Proliferação Nuclear, a agenda das relações UE-NATO-Rússia evidenciam fracturas quando se aborda o sistema de defesa anti-míssil (ABM) na Europa e a UE identifica, no designado *documento Solana*, em Dezembro

de 2003, a principal preocupação da comunidade europeia para a sua estratégia de defesa e segurança nestes termos, e cito: a proliferação de Armas de Destruição Massiva, especialmente quando associada ao Terrorismo Transnacional, que se revela cada vez com mais insistência no espaço europeu e na sua vizinhança, é hoje a maior ameaça às sociedades europeias.

O que tem, então, faltado para que esta luta apesar de alguns êxitos não atinja plenamente os objectivos desejados?

Provavelmente porque a resposta às ameaças contemporâneas, predominantemente não estatais e não territorializadas, tenha de ser diferente, centrada numa abordagem indirecta, quer no âmbito da não-proliferação e da contra-proliferação, quer na gestão de consequências. Possivelmente, ainda, porque, assumindo as ameaças e os riscos transnacionais um carácter global, seja exigido um quadro de respostas igualmente global, com uma adequada coordenação multi-institucional e uma arquitectura de segurança cooperativa onde as diferentes organizações, estados e restantes intervenientes da cena internacional, com capacidades e objectivos diferenciados, se possam integrar e complementar. Neste particular basta recordar a dificuldade da EU em consolidar o seu potencial nos domínios da política externa e da defesa, porque as decisões político-militares sobre assuntos relevantes são sujeitas a complexos processos de decisão e construídas com base mais na soberania e nos interesses de cada Estado membro, frequentemente divergentes, aumentando o tempo e a complexidade da resposta e afectando a capacidade da Europa em se afirmar como um actor global.

A matéria a debater é, assim, dramaticamente actual e complexa e, naturalmente, não sairão daqui soluções para a resolver. Ficaríamos satisfeitos se, pelo menos, as comunicações que vão ser feitas e os debates que se lhes seguirão pudessem ajudar à reflexão sobre o assunto, um pouco como acontece noutros “fora”, ajudando a manter bem viva e presente a séria preocupação que constitui para todos nós a proliferação de ADM, e acima, de tudo a possibilidade do seu uso.

Desejamos, finalmente, que este seminário se constitua numa excelente reunião de trabalho, espaço de discussão e debate de ideias, centrado na questão principal que aqui nos trouxe. Queremos complementarmente que todos os participantes - moderadores, conferencistas e convidados - se sintam bem no IESM. Tudo faremos para lhes proporcionar boas condições.

Muito obrigado pela vossa presença e pela vossa atenção.

Intervenção do Engenheiro Luiz Sá Pessoa

**Senhor Ministro da Defesa Nacional
Senhor Presidente do IESM,**

Minhas Senhoras e Meus Senhores

É com enorme prazer que a Representação da Comissão Europeia em Portugal se associou a esta iniciativa do IESM sobre um assunto tão actual, que tem ultimamente ocupado lugar de destaque na agenda das relações internacionais, quando se fala de Paz e de Segurança.

O conjunto de oradores que hoje e amanhã abordarão o tema da Proliferação e do Combate à Proliferação de Armas de Destruição Massiva neste Seminário, pela sua qualidade e pelos assuntos que irão abordar, contribuirão para uma troca de experiências e de conhecimentos muito úteis à actualização permanente de que os actores e interessados na área da defesa e da “intelligence” necessitam nos planos científico, técnico e político.

A Comissão Europeia desde há muito que se comprometeu com programas de assistência e de cooperação para reduzir os riscos associados com a proliferação das Armas de Destruição Massiva.

Em Dezembro de 2003 foi adoptada pelos Chefes de Estado e de Governo, uma Estratégia Europeia contra a Proliferação de Armas de Destruição Massiva.

Os riscos de certos materiais químicos, biológicos, radiológicos ou fisséis irem parar a mãos terroristas era então, tal como hoje, um motivo de reflexão para uma acção conjunta, pois considerava-se que constituía uma ameaça séria à Paz e à Segurança.

Tais ameaças persistem e são cada vez mais complexas.

Actualmente, o que a opinião pública mais associa quando se fala de Armas de Destruição Massiva é a política nuclear que o Irão tem estado a desenvolver, prosseguindo numa política de pequenos passos, aparentemente imune às críticas e condenações internacionais.

A recente Resolução 1747 adoptada por unanimidade no passado dia 24 de Março pelo Conselho de Segurança da ONU, mostra que a Comunidade Internacional se mantém atenta e unida, mas ao mesmo tempo disposta a negociar.

Resumo dos Contributos do Seminário

Sua Excelência Sr. Secretário de Estado da Defesa Nacional e dos Assuntos do Mar

Ilustres Convidados, Conferencistas, Moderadores e participantes,
Minhas Senhoras e Meus Senhores.

Na recta final deste seminário dedicado ao tema “A PROLIFERAÇÃO E O COMBATE À PROLIFERAÇÃO DE ARMAS DE DESTRUIÇÃO MASSIVA (ADM), ESTRATÉGIAS DE RESPOSTA DA UE”, chegou a hora de fazer uma súmula dos contributos retirados das excelentes apresentações, moderações e vivos debates a que tivemos o privilégio de assistir ao longo destes dois dias.

Uma vez que o Excelentíssimo Tenente-General Director do IESM irá proferir seguidamente algumas palavras com vista ao encerramento do Seminário, avançaremos desde já para a apresentação de uma pequena súmula dos principais contributos.

Os assuntos que identificámos pretendem contribuir para uma melhor compreensão da realidade da proliferação de ADM e do seu combate. Neste sentido, o seminário foi orientado para a obtenção de contributos para o desenvolvimento de estratégias globais e multilaterais, ao nível da UE, daí extrapolando as consequentes implicações para Portugal.

O primeiro painel abordou as causas e consequências da proliferação de ADM, os desafios do combate à proliferação no espaço da União europeia e os casos emergentes.

Iniciou-se o painel contextualizando-se o facto de as previsões mais pessimistas elaboradas nos anos 50 e 60 para a nossa era, não se terem confirmado, uma vez que não se assistiu ao Sistema de Veto Generalizado (por Morton Kaplan) nem se verificou o aparecimento de uma multiplicidade de Estados possuidores de ADM.

Em relação às causas e motivações da proliferação nuclear, referiu-se que as mesmas se devem, essencialmente, à militarização das relações internacionais; à afirmação da hegemonia, para além de qualquer racionalidade; à assumpção do nuclear como dissuasor defensivo face a eventuais ataques; à obtenção de capacidade diplomática e negocial bem como à afirmação de actores como potência regional ou mesmo global.

Foi também salientado que no actual panorama internacional se assiste ao deslocamento da proliferação nuclear do eixo Vancoover – Vladivostok para um novo eixo - Tamanrasset (Argélia) – Tóquio (Japão). Assiste-se ainda, a uma competição entre os EUA e a UE que tem conduzido a uma nova geração de armas e à luta pelo domínio aeroespacial (guerra do espaço). Como elemento de perturbação surge a incerteza quanto às doutrinas militares na utilização das ADM.

Destacou-se também, neste painel, que a proliferação de ADM é uma das 5 principais ameaças para a União Europeia, considerando-se como pior cenário, apesar da sua baixa probabilidade de ocorrência, a conjugação da ameaça terrorista com a utilização de ADM.

Relativamente às consequências da proliferação, destacaram-se seis, a referir: o efeito de escalada; a erosão gradual da noção de segurança; os efeitos no equilíbrio militar e na perspectiva estratégica; os constrangimentos na prossecução dos objectivos da política externa; as alterações no ambiente operacional e, por último, o impacto nos regimes e legislação enquadrante da não-proliferação.

Neste contexto, percebe-se que os desafios à proliferação se desenvolvem ao nível dos actores, dos instrumentos e da tecnologia, resultando numa grande diversidade de desafios para a União Europeia. Para os enfrentar, a União Europeia segue três princípios fundamentais, nomeadamente, o Multilateralismo, a prevenção e a cooperação.

Relativamente aos casos emergentes da Coreia do Norte e do Irão, foi feita uma análise comparativa tendo sido identificadas como principais semelhanças o facto de ambos os Estados procurarem deter capacidade nuclear para dissuasão e afirmação do Estado.

Neste contexto, se para a Coreia do Norte as principais motivações para a posse de armas nucleares se prendem com o facto de serem consideradas essenciais para a sua sobrevivência, para o Irão elas representam o prestígio e afirmação do seu *status quo*. Daqui se poderá deduzir que a Coreia do Norte, contrariamente ao Irão, já terá atingido os seus objectivos.

Considerou-se ainda ser expectável que as consequências da proliferação de armas nucleares no Irão e Coreia do Norte se integrem nos respectivos contextos

regionais, nos diferentes comportamentos destes estados e na sua intenção de emprego destes meios, assim como na eventual transferência de tecnologia, autorizada ou não, sendo previsível que a transferência de tecnologia não autorizada prevaleça e seja direccionada para o contrabando, mercado negro e/ou organizações terroristas.

Seguiu-se o segundo painel, que abordou os diversos Instrumentos e mecanismos de "Soft Power" no combate à proliferação.

Neste sentido, contextualizou-se a nova ordem mundial, percebendo que a mesma tem conduzido a sociedade para um novo desequilíbrio do sistema internacional com reflexos sociais, políticos e económicos imprevisíveis.

Vive-se assim num mundo cada vez mais globalizado, cuja tendência não tem sido para homogeneizar, mas sim para acentuar assimetrias, fenómeno a que podemos chamar a marginalização da globalização, em que cada vez mais aumenta o fosso entre a sociedade tecnologicamente avançada e um mundo de cariz mais tradicional.

Neste quadro, emergem novas ameaças, destacando-se o Terrorismo Transnacional; a Proliferação, descrita como "conhecimento envenenado" e, por último, o Crime Organizado, que representam um desafio à segurança dos estados. Assim, contrariando este tipo de cenários difusos e de elevada complexidade, os estados buscam soluções que ultrapassem as suas fronteiras naturais, identificando novos limites de actuação mais alargados, convergindo para uma articulação e cooperação multidisciplinar entre si, a fim de promover o controlo do espaço comum e garantir a livre circulação das pessoas, produtos e bens.

Os sistemas de informação que catapultam a sociedade para a difusão de conhecimento desmesurado, de forma não controlada e desprovida de ética e moral, são também, uma das causas apontadas para a realidade, por permitir que actores estatais e não estatais utilizem o saber de forma disruptiva contra as organizações militares, a segurança do estado e o cidadão comum.

A acção Político-diplomática revela-se como fundamental para avaliar e edificar condições que permitam desencorajar o desenvolvimento de ADM em regiões de risco, privilegiando a prevenção, sem descuidar a afirmação de medidas de coacção perante um eventual fracasso dessa actividade.

A “Intelligence” constitui um factor essencial na contenção e representa uma das medidas fundamentais no combate à proliferação das ADM.

A partilha de informação representa, no actual quadro, um processo voluntário que os actores deverão abraçar, e que requer medidas geradoras de confiança. Esta linha de acção poderá garantir a monitorização do processo evolutivo do desenvolvimento de ADM por um país suspeito e identificar os indicadores relativos às acções em curso (intenção, metodologia, situação e prazos). Deste modo, pretende-se eliminar, as vulnerabilidades próprias, decorrentes da dificuldade na cooperação internacional, prevenir ou adiar a prossecução dos objectivos a atingir pelos proliferadores e ainda, responsabilizar as organizações internacionais governamentais ou não-governamentais para o fracasso da execução das suas medidas. Neste último caso, os estados devem assumir a execução de medidas coercivas para garantir a não proliferação.

Por último, como corolário dos trabalhos apresentados neste painel, procuraram-se identificar estratégias de combate à não proliferação, tendo sido consensual que neste âmbito se deveria exigir uma maior eficácia político-diplomática, através dos actores estatais, organizações internacionais (Nações Unidas, União Europeia, etc.) e organizações não-governamentais no sentido de responder aos novos desafios, identificados como sendo a compatibilização do acervo legislativo; a contenção do desenvolvimento tecnológico, nesta área; a vontade política com vista a ultrapassar as disfunções e imperfeições identificadas no actual sistema e, por último, o factor económico, exigindo um investimento ao nível da estratégia genética, estrutural e operacional.

Posteriormente, no Painel 3 e 4 apresentaram-se algumas perspectivas nacionais sobre a proliferação e o combate à proliferação de ADM.

Estes painéis, aguardados com alguma expectativa, na medida em que seriam comunicadas as perspectivas de alguns dos países possuidores de tecnologia nuclear, foi iniciado pela apresentação da posição Chinesa, a qual procura seguir e manter os acordos da comunidade internacional e que também considera a proliferação de ADM como uma ameaça para a sua segurança, assim como para a segurança internacional.

Foram também abordadas as principais medidas adoptadas pela China para prevenir a proliferação das ADM, envolvendo diversos mecanismos, designadamente,

o controlo dos países que pretendem possuir ADM; a procura do estabelecimento de conversações no sentido de participar em inspecções de âmbito regional e, por último, a sua integração nas parcerias nos diversos organismos internacionais de luta contra as ADM.

Relativamente à posição do Reino Unido, embora com a salvaguarda do autor referindo que a comunicação reflectia uma perspectiva pessoal e não a perspectiva oficial do Reino Unido, percebeu-se que as armas nucleares deixaram de ser consideradas inaceitáveis, podendo vir a tornar-se o seu uso normal e necessário.

Ainda no âmbito desta perspectiva, considerou-se como dado fundamental do processo de combate à proliferação o facto de que o mesmo terá sempre que ser executado pelos actores estatais e não estatais, cabendo aos Estados a análise das políticas de prevenção relativas à proliferação de ADM, tendo simultaneamente em conta o desenvolvimento de mísseis balísticos de longo alcance.

Relativamente às acções preventivas no combate à proliferação de ADM por actores não estatais, referiu-se que as medidas deverão incidir sobre o controlo do acesso a material fissil, bem como a tecnologias relacionadas.

O Reino Unido tem também desenvolvido um papel importante no seio da União Europeia na tentativa de criar uma política de não proliferação entre os Estados membros. Assim como, tem procurado concentrar esforços no sentido de que os objectivos dos tratados de não proliferação sejam cumpridos.

Quanto aos dois mais recentes proliferadores: Irão e Coreia do Norte, a sensibilidade apontada no âmbito da perspectiva Britânica é a de que estes devem ser mantidos sobre uma forte pressão diplomática permanente e multilateral, no sentido de fazer regredir os seus programas.

Na perspectiva Russa, os propósitos que estão adjacentes ao desenvolvimento das ADM, poderão requerer o empenhamento da comunidade internacional no sentido de efectuar um controlo efectivo da sua construção, testes e eventual utilização.

No entanto, ainda para a Rússia, apesar da ameaça com que actualmente o mundo se depara ser significativa e relevante, poderá ser considerada como um risco se forem tomadas algumas medidas, nomeadamente: o facto de apenas a ONU poder conduzir acções de controlo no que diz respeito ao “*nuclear club*”; o facto de ser desenvolvido

um sistema de monitorização que permita prevenir a proliferação de ADM; ainda o facto de haver um contínuo entendimento entre Estados no sentido de limitar e reduzir as ADM e, por fim, se iniciar um diálogo com o mundo islâmico, assumindo a montante que o islamismo, o budismo e o catolicismo nada têm a ver com acções terroristas perpetradas por indivíduos criminosos ou grupos terroristas.

Relativamente à perspectiva Francesa, foi referido que quanto maior for o número de países possuidores de armamento nuclear maior será a probabilidade do seu emprego.

Neste contexto, apontou-se como uma das principais causas da proliferação o facto de, a partir de 1995, as 5 potencias nucleares do NPT terem tomado medidas no sentido de manterem os seus arsenais nucleares operacionais, sem limite temporal e alargaram, ou continuarem a alargar, as suas plataformas de lançamento, mantendo os respectivos programas de incremento de capacidades. Com esta acção transmitiram duas mensagens à comunidade Internacional; a primeira, que estes países dificilmente iriam pôr em prática o acordo de não proliferação, a segunda, que pretendem manter o poder e prestígio resultantes da sua capacidade nuclear.

Assim, para a França, deve-se contar com a proliferação, relevando-se a tentação de alguns Estados se sentirem no direito de possuir o seu arsenal nuclear do qual lhes advirá o poder e prestígio que almejam na Comunidade Internacional.

Na perspectiva francesa, as principais estratégias de combate serão de difícil aplicação face à diferença de opinião entre os países com meios nucleares, que por vezes não é consensual, mesmo internamente. Isto conduz à paralisação na acção quando se pretendem resolver assuntos desta área. A Coreia do Norte e o Irão são os exemplos mais recentes desta paradigmática realidade.

No que concerne à materialização de estratégias de combate à proliferação foi relevado o papel dos militares, que poderia orientar-se por três domínios: o primeiro o da dissuasão; o segundo pelo ataque cirúrgico sobre as capacidades a destruir, sendo neste âmbito fundamental a existência de um sistema de informações altamente preciso e, por último, pela utilização de meios militares, conduzindo esta opção a consequências difíceis de gerir.

É importante, ainda neste âmbito salientar que o insucesso da Comunidade Internacional poderá induzir outros países a desenvolver programas nucleares.

Por último, neste painel, foi apresentada a perspectiva Paquistanesa. Este País considerou que teve sempre uma postura de condenação em relação à introdução deste tipo de armamento na região e que a sua adopção resultou da necessidade de equilíbrio face a uma clara demonstração de capacidade nuclear por parte do seu vizinho.

Neste contexto, em 1998, o Paquistão, de forma unilateral, comprometeu-se a não ser o primeiro país a reassumir os testes nucleares na região. No entanto, apesar de empenhado na não proliferação, o Paquistão não assinou o NPT.

Foi referido, na perspectiva paquistanesa, que o país contempla algumas estratégias de combate à proliferação, nomeadamente, no combate à exportação, integrando a *Container Security Initiative (CSI)*, analisando os detalhes da *Mega Port Initiative (MPI)* e participando apenas como observador na *Proliferation Security Initiative (PSI)* por estar ainda em avaliação o enquadramento legal da sua implementação.

A apresentação da perspectiva deste país asiático terminou com a exposição de um conjunto de sugestões para a não proliferação das quais se destacam: o direito de igual segurança para todos os países; a criação de um ambiente de segurança equilibrado em algumas regiões sensíveis, tais como Sul e Nordeste Asiático e Médio Oriente; a criação de um regime restritivo e universal que previna o acesso de actores não estatais às ADM; o evitar uma aplicação selectiva do regime de não proliferação e, por último, o facto de que a aplicação dos acordos de não proliferação não poderem impedir a cooperação internacional na aplicação das tecnologias nucleares, de duplo uso, para fins pacíficos.

No painel 5 abordou-se o enquadramento multilateral desta ameaça.

Neste contexto, foram sistematizadas inicialmente as três vertentes principais deste flagelo global, nomeadamente: a fragilidade dos instrumentos de não-proliferação, a resposta da aliança ao desafio colocado pelas ADM e as questões políticas levantadas pela defesa antimíssil.

É também importante perceber que as ADM são ferramentas assimétricas que por um lado recriam a simetria (Paquistão e Índia) e por outro lado criam instabilidade regional (península coreana). Para além deste facto, a sua posse, parece ser encarada como um passo importante para a afirmação internacional de um actor estatal. Este

será também um factor que contribuirá, juntamente com uma informação abundante, para a proliferação secundária das ADM.

Relativamente aos mecanismos de não-proliferação foi levantada a questão da fragilidade dos três principais acordos em vigor: *Non Proliferation Treaty (NPT)*, *Fissile Material Cut-off Treaty (FMCT)* e *Biological and Toxic Weapons Convention (BTWC)*.

Salienta-se que a OTAN considera que o uso de ADM por actores não-estatais é um evento improvável mas com consequências devastadoras. Pois, estima-se a sua utilização por estes actores, predominantemente, recorrendo aos produtos tóxicos disponíveis na indústria.

A resposta de defesa da aliança é baseada em dois pilares: dissuasão e protecção. Para a dissuasão a OTAN mantém uma mistura de forças convencionais e nucleares para tornar o risco inaceitável ao adversário. Para a protecção desenvolveu novas iniciativas tais como a criação de *Deployable NBC Analytical Laboratories*, as *NBC Joint Assessment Teams* e a criação de uma reserva de medicamentos e meios para defesa Biológica e Química.

A OTAN possui ainda, um projecto de defesa anti míssil cuja componente de defesa de teatro, para a protecção das forças, estará implementada até 2010. Relativamente à defesa contra mísseis intercontinentais pretende-se que a aliança efectue um estudo da sua viabilidade.

Os factos apontados anteriormente pressupõem o estabelecimento de um diálogo político e diplomático com a Rússia, países do Mediterrâneo e outros, bem como a efectivação de parcerias.

Portanto, a resposta às ADM terá que ser sempre multilateral e internacional.

Por outro lado, e segundo a perspectiva americana, são apresentados alguns aspectos caracterizadores da envolvente da proliferação de ADM, nomeadamente: as redes internacionais que se destinam a fornecer tecnologia e *know how* aos actores proliferantes e o problema da Coreia do Norte e do Irão (posse, desenvolvimento e transferência tecnológica).

Na sequência da apresentação da perspectiva americana foram também abordadas as mais recentes Medidas Defensivas de Contra-proliferação, das quais se destacaram

a *Proliferation Security Initiative (PSI)*; o programa Iniciativa Global e a defesa anti-missil, enquadrando-se num novo conceito mais preponderantemente de protecção e de apoio à política externa, do que, propriamente de dissuasão.

Terminou-se este painel com a referência ao desenvolvimento de legislação no plano interno bem como as resoluções tomadas no Conselho de Segurança das NU relativas à contra-proliferação em geral e à situação específica da Coreia do Norte e ao Irão.

Por último, no sexto painel abordaram-se as principais linhas de força a adoptar para as estratégias da UE e de Portugal no combate à proliferação de ADM.

Assim, a UE assume um papel intervencionista procurando evoluir de actor económico para actor real na área da segurança. Nesta linha de pensamento, desenvolveu legislação e mecanismos próprios, postulando uma abordagem multilateral e multidisciplinar para esta questão. A não-proliferação é, assim, uma linha de força que enquadra a política europeia como se percebe no constante apoio a instituições encarregues da verificação do cumprimento dos diversos tratados e do controlo das exportações.

Por outro lado, na vertente financeira, a UE assenta a sua estratégia em três princípios, nomeadamente, a multilateralidade, a prevenção e a cooperação. Neste contexto assume a sua política na convicção de que a pressão sobre os Estados não cumpridores, ou não aderentes passa por eventuais contrapartidas inseridas nos acordos comerciais entre as entidades. No entanto não descarta, como último recurso e sempre ao abrigo do Cap VII da Carta das Nações Unidas, o eventual uso de medidas coercivas.

É também importante referir que a UE se empenha num conjunto de medidas coordenadas com os seus principais parceiros procurando partilhar o objectivo comum de controlar o tráfico de matérias, materiais e tecnologias proibidas por tratados e acordos internacionais.

Neste contexto, apesar de assumir as suas responsabilidades nesta área e de reconhecer a importância dos acordos multilaterais, a UE insiste na necessidade de se fortalecer o papel, central e fulcral, do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Procura por último conciliar os instrumentos e a acção política através da elaboração e permanente actualização de uma lista de prioridades, assim como através da criação do Centro de ADM da UE.

Relativamente a Portugal, destaca-se o facto de ser membro de pleno direito das principais Organizações Internacionais. Considerar que os tratados, acordos e regimes internacionais constituem a base para o enquadramento do controlo de armamentos e do desarmamento.

É importante também, salientar que Portugal que foi um dos primeiros Estados a assinar o Tratado de Não Proliferação, ratificando-o em 1970 postulando assim, o fortalecimento dos seus parâmetros e a incrementação dos seus mecanismos de verificação e controlo. Pelas mesmas razões adoptou, em Abril de 2004, o Protocolo Adicional ao Acordo de Salvaguardas da Agência Internacional de Energia Atómica.

Enquanto membro do *Nuclear Suppliers Group* e do *Comité Zangger*, Portugal assume uma posição clara no primeiro destes Grupos consubstanciada em não abrir regimes de excepção para nenhum Estado.

Portugal prevê também, no âmbito do Sistema Internacional de Monitorização, a instalação de unidades de detecção sísmica e marítima nos Açores.

O país é também assinante da Convenção das Armas Químicas e da Convenção das Armas Biológicas e Tóxicas, tendo criado à semelhança de outros países, a Autoridade Nacional para a Convenção das Armas Químicas. Este organismo ampliou recentemente a sua actividade para acções de informação e sensibilização junto da Comunidade de Países de Língua Portuguesa. Portugal é ainda membro do Grupo da Austrália, do Missile Technology Control Regime, e assume o Código de Conduta de Haia.

Por outro lado, como membro da ONU, Portugal tem votado favoravelmente as diversas Resoluções do CS que visam a possibilidade de apropriação de equipamento tecnológico por grupos de terroristas internacionais e tem vindo a aplicar na sua legislação interna medidas nacionais afins além de ter desenvolver diligências junto da CPLP, sensibilizando-a para estas preocupações.

Por último, considera, fundamental a continuação dos esforços das conversações entre as “seis Partes” sobre a Coreia do Norte, sendo tal posição consignada na Presidência portuguesa da UE do próximo semestre.

Assim, e como corolário dos contributos dos diversos painéis, podemos identificar um conjunto de opiniões convergentes, das quais destacamos:

1. A necessidade de interpretar o impacto da globalização e dos reequilíbrios de poder na ordem global, na proliferação de ADM e no seu combate, realçando-se a diminuição do peso dos actores transatlânticos e a emergência de relevantes actores não-estatais;
2. Foi consensual entre os presentes que a utilização deste tipo de armamento por actores não estatais, em associação com o crime organizado constitui a ameaça mais perigosa para os principais actores da cena internacional.
3. Outro facto relevante é a importância que continua a ser dada pelos Estados, a nível regional e global, na procura do nuclear como forma de garantir a protecção e/ou obtenção de poder e prestígio.
4. Consensualmente, a crescente utilização de tecnologia de duplo-uso, inclusivamente por actores não estatais, num mundo globalizado, tem potenciado significativamente a proliferação de ADM.
5. É também convergente a opinião de que a fronteira da utilização do átomo para fins militares e ou civis, estará na ética e na capacidade de controlo destes meios. Pois apesar do assunto ter suscitado uma apurada discussão, parece haver uma convergência de opiniões na possibilidade de utilização pacífica desta tecnologia, embora se deva manter uma procura incessante de formas de energia alternativas.
6. É também importante que, face à inevitabilidade da difusão do conhecimento sobre este tipo de armamento e do aumento do “coeficiente de destruição” da humanidade, se verifique um aumento do interesse em abordar a proliferação de forma multilateral e multidisciplinar, apostando em respostas transparentes ao nível da prevenção e no respeito por critérios que promovam os valores éticos e morais nas relações internacionais.
7. Por outro lado, a questão da aposta na não-proliferação em relação à contra-proliferação parece ser consensual, ficando a ideia de que esta última, apesar de dever ser entendida como último recurso, poderá ser empregue quando

necessário. Foi também salientado que os tratados e acordos no âmbito da não proliferação nada representam sem vontade política efectiva dos intervenientes.

8. Verifica-se, também, uma divisão entre as perspectivas dos Estados com maior e menor capacidade nuclear em relação às questões do desarmamento versus não-proliferação. Os primeiros dão maior relevância à questão da não-proliferação, protelando o desarmamento, o que não parece ser consensual para os restantes Estados.

Por último, não podemos deixar de agradecer os preciosos contributos fornecidos pelos conferencistas e restantes participantes deste seminário, na certeza de que eles serão atentamente ponderados no âmbito das actividades desenvolvidas por este Instituto e no apoio à decisão política.

Sua Excelência Sr. Secretário de Estado da Defesa Nacional e dos Assuntos do Mar

Ilustres Convidados, Conferencistas, Moderadores e participantes,
Minhas Senhoras e Meus Senhores.

Muito obrigado pela vossa atenção, terminamos esta súpula.

Alocução de Encerramento do Tenente-General Director do IESM

Excelentíssimo Sr. Secretário de Estado da Defesa Nacional e dos Assuntos do Mar;

Excelentíssimo Sr. Secretário de Estado Adjunto e da Justiça

O nosso reconhecimento por se terem querido associar ao encerramento deste Seminário. A presença de V Ex.^a dignifica a cerimónia e constitui para todos os que estiveram envolvidos na sua organização a melhor recompensa pelo trabalho realizado. Estimula-nos, ainda, como também, tive oportunidade de manifestar a S Exa. o MDN na abertura do Seminário, a continuar com iniciativas desta natureza.

Eximo Senhor Eng.^o Luís Sá Pessoa, representante da Comissão Europeia em Portugal

Exmos. Senhores Embaixadores

Exmos. Srs. Almirantes e Generais ex-Chefes do Estado-Maior General das Forças Armadas e ex-Chefes de Estado-maior da Armada, do Exército e da Força Aérea;

Exmos. Senhores Oficiais gerais

Exmos. Senhores Adidos de Defesa e Militares dos Países Aliados e Amigos

Excelentíssimos Senhores Conferencistas e Moderadores,

Ilustres Convidados

Senhores oficiais do Corpo docente, discente e dos serviços de apoio do IESM
Minhas Senhoras e Meus Senhores.

Aproximamo-nos do final destes dois dias de trabalhos dedicados à discussão do Tema *A Proliferação e o combate à proliferação de Armas de Destruição Massiva. Estratégias de resposta da UE*, que foi uma iniciativa conjunta do Instituto de Estudos Superiores Militares e da Representação da Comissão Europeia em Portugal, com o patrocínio do Ministério da Defesa Nacional.

O leque de distintas personalidades nacionais ou provenientes de países de 3 Continentes que, como conferencistas e moderadores nos 6 painéis temáticos constituídos, deram testemunhos pessoais ou apresentaram posições oficiais das suas nações ou das organizações internacionais que representavam, permitiram-nos aprofundar e reflectir sobre o tema em análise e suscitaram enriquecedores e amplos debates.

Deste conjunto de intervenções, acabaram de ouvir uma súmula do que consideramos os principais contributos do Seminário para as estratégias global e da

UE de combate à proliferação de ADM. Como prevíamos no seu início, as conclusões finais não nos permitem encontrar soluções mágicas para o combate à proliferação destas armas. Mas, também, como referimos nessa altura, esta iniciativa pretendia apenas ser uma oportunidade para a discussão do assunto, à semelhança do que ocorre noutros *fora*, com a dupla finalidade de:

- Apoiar o processo contínuo de avaliação e reformulação das linhas de força das estratégias empregues; e

- Sensibilizar os participantes presentes no seminário, quem o acompanhou pela Internet ou aqueles que vierem a conhecer, através da publicação que iremos editar, o que aqui se discutiu, para a ameaça que constitui a proliferação de ADM e o perigo acrescido que representa para todos nós a possibilidade do seu uso.

Ficou claro ao longo deste Seminário que, ao contrário da situação vivida no período da Guerra-fria, durante o qual a sobrevivência da humanidade esteve em risco, a ameaça hoje será menos cataclísmica quanto aos efeitos de destruição, mas mais séria quanto à probabilidade de ocorrer e quanto à capacidade de provocar a disrupção das relações internacionais e da actual ordem vigente.

Ouvimos, no entanto, frequentemente, serem identificados os diversos mecanismos que podem ser empregues para travar o combate contra a proliferação de ADM: Tratados Multilaterais, meios nacionais e internacionais de coordenação, controlo e fiscalização da exportação e tráfego destas armas, programas cooperativos de redução da ameaça, projectos políticos e económicos de intervenção, meios para a interdição das actividades de aquisição ilegais e, como último recurso, o uso de medidas coercivas nos termos da Carta das Nações Unidas. Sendo todos instrumentos necessários, nenhum, porventura, é suficiente por si mesmo.

A estratégia a seguir é, assim, clara. Terá, que ser conjunta e coordenada, englobando todas as nações e organizações que desejam a paz, a segurança, o desenvolvimento e o bem-estar da humanidade. Não há lugar nesta luta contra o obscurantismo e a barbárie espaço para interesses próprios. A ameaça é global e a resposta terá que ser, também ela global e cooperativa.

No entanto, concluído o Seminário estou um pouco céptico quanto á possibilidade de serem eliminadas ou, no mínimo, controladas as armas de destruição massiva.

Com efeito ouvimos reafirmar por todos os intervenientes a vontade das nações e das organizações multinacionais em combaterem a proliferação - foi clara esta manifestação de intenções ao longo do Seminário - mas ouvimos também serem descritos os projectos que os países que integram oficialmente o grupo restrito das potências nucleares têm quanto ao aumento futuro da sua capacidade nuclear.

A questão coloca-se, por isso, nos termos seguintes: podem estas nações poderosas, membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU, unilateralmente ou no âmbito das organizações a que pertencem, defender ou tentar impor aos restantes países aquilo que elas próprias não praticam em matéria de proliferação? Será moralmente credível esta atitude e sortirá efeito na desmobilização da vontade de outros quererem possuir, também, este tipo de armas, por razões de segurança nacional, como aqui foi referido?

Não me parece e por isso a minha descrença quanto ao resultado das muitas iniciativas que têm sido desencadeadas para o controle das armas e dos meios tecnológicos que causam esta ameaça tão real.

Espero estar enganado e que o futuro nos traga boas notícias sobre o assunto. O IESM, tentou com este Seminário cumprir com a responsabilidade que lhe cabe, enquanto casa de saber e reflexão, em dar uma pequeníssima ajuda na busca de respostas para as dificuldades que afectam e perturbam a estabilidade e a paz mundial, nos domínios da defesa e da segurança. Esperemos tê-lo conseguido.

Senhores Conferencistas e Moderadores,

Foi um enorme prazer podermos ter a honra da vossa presença neste Seminário. Em nome do Instituto de Estudos Superiores Militares e da Representação da Comissão Europeia em Portugal, organizadores deste evento, sob a égide do Ministério da Defesa Nacional e com o apoio da Portugal Telecom e do Banco Santander Totta, a quem reiteramos o nosso apreço, agradecemos a participação. Uma saudação muito especial para quem se disponibilizou a vir de mais longe, de outras nações, para nos ajudar a reflectir sobre o tema. Para eles vai o nosso profundo reconhecimento e o desejo de um bom regresso a casa. Faço votos para que a curta presença entre nós tenha estimulado a vontade de melhor conhecerem Portugal, noutras circunstâncias e com mais tempo.

Excelentíssimos convidados,

A Vossa presença em tão largo número, ao longo destes dois dias, confirmou o interesse da iniciativa e o prestígio dos eventos organizados pelo Instituto de Estudos Superiores Militares.

Este e outros seminários não são nunca destinados apenas ao interior do Instituto. Constituem um meio de podermos abrir as nossas portas e partilhar conhecimentos e experiências com individualidades ou com outras organizações e instituições que pensam e debatem assuntos relevantes para a defesa e para a segurança nacional e internacional. Os nossos agradecimentos pois pela participação neste Seminário e

desejamos ter-vos connosco sempre que a oportunidade e as circunstâncias o proporcionarem.

Permitam-me uma palavra final de reconhecimento público a todos os que nesta casa tornaram possível este Seminário e contribuíram para o seu sucesso. Em particular o meu apreço para os elementos da Área de Ensino de Estratégia do IESM pela qualidade da organização e pelo empenho demonstrado na superação das múltiplas dificuldades que foram surgindo ao longo do período de preparação do evento.

Tenho dito!

2. OS CONCEITOS DOUTRINÁRIOS LOGÍSTICOS NO ÂMBITO DAS MISSÕES DA UE, NATO E UN

PELO 1.º TENENTE AN
TIAGO HENRIQUES VALENTE DE BRITO

Apêndices omitidos

Trabalho elaborado no âmbito do 2.º CPOS-Marinha (2006/2007)

1. INTRODUÇÃO

“I don’t know what the hell this “logistics” is that Marshall is always talking about, but I want some of it.”

Fleet Admiral E.J. King (1942)

Imaginemos um Comandante de uma Força Multinacional pronto a desembarcar num Teatro de Operações. Nos últimos meses foi analisada em detalhe toda a missão e determinado o número necessário de tropas. Apesar de ser uma missão conduzida pela *North Atlantic Treaty Organization* (NATO), e mandatada pela *United Nations* (UN), os recursos previstos no *Combined-Joint Statement of Requirement* (CJSOR)¹ não foram disponibilizados e muitas nações, face à presença das suas forças em outras missões, limitaram a sua participação. As perspectivas quanto ao preenchimento do CJSOR não são animadoras, prevendo-se dificuldades nas áreas de engenharia, comunicações e recursos logísticos. E para agravar este cenário pouco favorável, à chegada ao Teatro de Operações, o Comandante depara-se com *National Support Elements* (NSEs) das nações participantes a descarregar uma quantidade impressionante de material e a ocupar todo o espaço disponível para armazenagem, e no entanto, todos os recursos necessários ao cumprimento da missão não estão disponíveis...

Este cenário é fictício, mas espelha um pouco a realidade das operações multinacionais no âmbito da NATO, UN e *European Union* (EU).

As actuais missões caracterizam-se pela diversidade das nações que as integram e pelo tipo de forças actualmente existente, forças essas mais flexíveis, tecnologicamente mais avançadas e projectáveis.

Pela importância do apoio logístico no sucesso das operações, as organizações internacionais têm vindo a melhorar e a desenvolver os seus princípios e políticas logísticos, tentando adaptar-se às novas realidades e promovendo soluções que melhorem a eficiência, eficácia e economia do apoio logístico.

Pretende-se com o presente trabalho desenvolver os principais conceitos de apoio logístico em missões do âmbito da NATO, EU e UN, com principal incidência na

¹ O CJSOR é um catálogo de forças que as nações terão que disponibilizar para determinada operação (Toczek, 2006, 61)

responsabilidade partilhada entre a organização e nações, autoridade e a logística multinacional. Pela crescente preocupação na procura de soluções multinacionais e de cooperação entre as nações no apoio logístico das forças, importa abordar com mais detalhe este novo conceito. Ponderadas as vantagens, desvantagens, oportunidades e ameaças, pretende-se dar resposta à questão se Portugal deve ou não apostar em soluções logísticas multinacionais no apoio das suas forças destacadas.

2. DOCTRINA DA *NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION* (NATO)

a. Enquadramento conceptual

Na sequência das grandes decisões dos últimos anos ocorridas no seio da NATO, com principal relevância no alargamento da área de responsabilidades para a condução de operações militares e na criação da *NATO Response Force* (NRF), os princípios logísticos em vigor desde 1997 foram forçosamente revistos em 2004, com a promulgação do MC 319/2.

O crescimento das operações expedicionárias, a atribuição de novas missões (ex. luta contra o terrorismo), a elevada prontidão das forças, a característica das regiões onde são conduzidas as operações, com condições extremamente precárias e com o mínimo (ou nenhum) *Host Nation Support* (HNS), e situadas a longas distâncias, são exemplos de factores que conduziram à alteração da doutrina existente.

Os novos princípios logísticos aplicam-se a operações de paz, crise e conflito no âmbito do Artigo 5º e Não-Artigo 5º *Crisis Response Operations* (CRO), pautando-se pela flexibilidade e adaptabilidade a operações de cooperação com outras organizações internacionais (UN, UE e *Organisation for Security and Co-operation in Europe* (OSCE)).

b. Princípios logísticos

As nações e a NATO têm uma **responsabilidade** partilhada no apoio logístico das operações NATO, pautando a respectiva acção pela cooperação mútua na gestão dos recursos e capacidades logísticas, sempre com o objectivo de prestar um apoio eficiente e eficaz. E porque o crescimento de operações conjuntas é uma realidade, a importância do conceito de apoio logístico multinacional tem vindo a aumentar com vista à redução dos custos de sustentação e da cadeia logística. Por outro lado, ao

Comandante de uma força, no exercício das suas responsabilidades, deverá ser-lhe delegado um nível de **autoridade** sobre os recursos logísticos, que lhe permita o emprego das forças ao nível operacional sem quaisquer constrangimentos de apoio logístico. A **primazia dos requisitos operacionais** tem que ser uma prioridade, ou seja, o esforço empregue no apoio logístico deverá estar direccionado para a satisfação dos requisitos operacionais como garante do sucesso de uma missão.

Os recursos disponíveis são escassos. Na fase de planeamento, e com o objectivo de rentabilizar ao máximo os recursos, torna-se imprescindível a existência de uma **cooperação e coordenação** entre a NATO e as nações, e entre as próprias nações. O mesmo se aplica quando participam nações não pertencentes à NATO ou outras organizações internacionais.

Na fase de condução das operações, deverá ser assegurado um apoio contínuo em todas as fases, garantindo-se a existência de recursos **suficientes** em quantidade e qualidade, e no local e tempo exigidos. Por outro lado, a vertente económica não pode ser relegada para segundo plano. Nesse sentido, a fase de planeamento é extremamente importante no que diz respeito à identificação dos recursos necessários numa operação. Só dessa forma se consegue um fornecimento **eficiente**, evitando-se excessos.

Com a criação da NRF, uma força de intervenção rápida, tecnologicamente avançada, flexível e sustentável, é exigido um apoio logístico igualmente **flexível**, adaptando-se e respondendo às características operacionais da força.

Por fim, a **visibilidade e transparência** dos recursos logísticos torna-se essencial para um apoio eficaz. Só assim, o comando tem a informação necessária para poder decidir em relação ao emprego e movimentação de meios na *Joint Operation Area*(JOA).

Resumidamente foram focados os novos princípios logísticos a considerar em operações conduzidas pela NATO, e que devem ser comparados com os princípios da EU, face à semelhança de operações militares que ambas as organizações conduzem.

Por fim, e conforme referido no MC 319/2, estes princípios deverão ser considerados no desenvolvimento das diferentes doutrinas das áreas funcionais logísticas².

² As funções logísticas reconhecidas pela NATO são: *Supply*, *Material*, *Serviços*, *Logistic Information Management* (LIM), *Manutenção*, *Transportes*, *Reception Staging and Onward Movement* (RSOM), *Combustível*, *Contratação*, *Third Party Logistic Support Services* (TPLSS), *Host Nation Support* (HNS), *Infrastructure Engineering for Logistic* (IEL) e *Apoio Médico* (MC 319/2, 2004, 1-14).

c. Políticas

À semelhança do que foi referido para os princípios logísticos, as políticas definidas pela NATO deverão ser consideradas em operações de Artigo 5º e Não-Artigo 5º CRO.

As políticas abrangem diversas áreas, que vão desde a responsabilidade, autoridade, planeamento, comando e controlo, prontidão, cooperação, logística multinacional, *funding*, etc.

Não se pretendendo aprofundar exaustivamente todas as políticas, serão apenas abordadas a responsabilidade, autoridade e a logística multinacional, por se considerar de elevada importância para as nações.

(1) Responsabilidades da NATO e Nações

Apesar de muito referenciada a regra máxima de que “*Logistics is a national responsibility*” (Toczek, 2006, 61), durante a preparação e planeamento de determinada missão surgem, por vezes, dúvidas e é gerada alguma confusão na definição das responsabilidades entre os comandos NATO, nações NATO, *Host Nation* (HN) e nações não-NATO a operarem sob um comando NATO. Por isso, a doutrina NATO, no que diz respeito à definição de responsabilidades, está elucidativa e bem estruturada, facilitando o planeamento e a condução de operações multinacionais.

Não se pretendendo fazer uma descrição completa das responsabilidades logísticas das nações e dos diversos comandos e agências NATO, conforme indicado no AJP-4, é importante referir, em termos gerais, as responsabilidades das nações e da NATO.

As nações são responsáveis por: (1) equipar as respectivas forças e assegurar a sustentação logística durante as operações de paz, crise e conflito; (2) assegurar que as forças tenham o apoio de uma estrutura logística eficiente e eficaz; (3) manter o controlo dos recursos logísticos nacionais, até serem transferidos para a responsabilidade do Comando NATO (*Transfer of Authority* (TOA)); (4) em conjunto com a NATO, assegurar que o Comando tem acesso à informação logística que se julgar apropriada.

Por outro lado, a NATO é responsável por: (1) definir os requisitos logísticos para todas as fases da operação; (2) coordenar o planeamento e apoio logístico na área de responsabilidade; (3) desenvolver e promulgar o planeamento logístico; (4)

definir uma estrutura logística de Comando e Controlo (C2)³ capaz de apoiar a operação; (5) coordenar todo o esforço logístico, mesmo quando as nações participantes estão unicamente dependentes da respectiva logística nacional.

(2) Autoridade do Comando

A autoridade é uma ferramenta extremamente importante para o Comandante de uma força no exercício das suas funções. Nesse sentido, e para que os objectivos operacionais possam ser atingidos, o comando deve ter sobre os recursos logísticos disponíveis na JOA uma autoridade suficiente (com a concordância das nações) que permita sustentar as diversas forças.

Em termos concretos, o comando tem autoridade para: (1) executar o controlo operacional das *Multinational Integrated Logistic Units* (MILUs); (2) comando de todos os recursos logísticos (comuns às nações); (3) solicitar relatórios e proceder a inspecções sobre a quantidade e qualidade dos recursos logísticos atribuídos à respectiva força; (4), definir e ordenar por prioridades o tipo de apoio, e iniciar a fase de planeamento e negociação, no âmbito do *Host Nation Support* (HNS); (5) definir as necessidades e coordenar os meios disponíveis, no âmbito dos transportes.

(3) Logística Multinacional

A logística multinacional é um conceito cuja relevância tem vindo a crescer na NATO. Face ao alargamento territorial das missões internacionais, verificou-se uma acrescida dificuldade no apoio logístico das forças, nomeadamente na fase *Reception, Staging and Onward Movement* (RSOM), dificuldade essa que no passado era apenas sentida pelos países da América do Norte (Estados Unidos da América e Canadá).

Apesar do incentivo da NATO na adopção de soluções multinacionais no apoio logístico das forças, é curioso que no MC 319/2, ou em qualquer outro documento oficial, não se encontra nenhuma definição para esta nova política. O *NATO Logistics Handbook* faz uma aproximação ao que pode ser considerada uma definição, “*The different means to logistically support operations other than purely national, such as*

³ Na sequência do novo conceito de apoio logístico para as operações NRF, refira-se a título de exemplo a criação da nova estrutura de apoio logístico, o *Joint Logistic Support Group* (MC 526, 2005).

multinational integrated logistic support, role specialization support and lead nation support.”.

Analisando a “definição” acima citada, pode-se considerar que abrange quase na totalidade os três tipos de logística multinacional (referidos por ordem crescente de multinacionalidade) (MC 319/2, 2004, p. 1-12): HNS e *Third Party Logistic Support Services* (TPLSS), *Logistic Lead Nation* (LLN) e *Logistic Role Specialisation Nation* (LRSN), e MILU.

Importa referir que a possibilidade de uma força recorrer a uma solução multinacional deve ser ponderada e pensada, nomeadamente a sua necessidade, benefícios e vantagens, durante as fases de planeamento e geração de forças. Caso contrário, demonstra a experiência que quando se parte para soluções nacionais independentes, a transição para soluções multinacionais, com a operação em curso, é extremamente difícil.

3. DOCTRINA DA *EUROPEAN UNION* (EU)

a. Enquadramento conceptual

A EU está cada vez mais empenhada em tornar-se um actor global na cena internacional, pretendendo assumir a sua cota parte de responsabilidade na segurança mundial. Não é portanto de estranhar a intenção e os objectivos declarados na Estratégia Europeia em matéria de defesa, “...*devemos ser capazes de manter várias operações em simultâneo. Podemos representar uma especial mais-valia levando a cabo operações que envolvam capacidades tanto militares como civis.*”⁴

É nesse sentido que nos últimos anos têm sido promovidas acções no sentido de desenvolver as capacidades militares da EU. A título de exemplo, refira-se a criação do conceito *Battle Group* (BG) como resposta do EU *Military Staff* (EUMS) aos objectivos definidos na Conferência de Helsínquia de 1999. Pode-se considerar que o BG é a versão NRF da EU, no que respeita à sua prontidão (5 dias), características e tipo de missões. “*The BG is the minimum militarily effective, credible, rapidly deployable, coherent force package capable of either stand-alone operations, or the initial phase of larger operations*” (Hamelink, 2005).

⁴ *Uma Europa segura num mundo melhor – Estratégia Europeia em matéria de segurança.* Disponível na internet em <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIP.pdf>.

As preocupações da EU no apoio logístico das operações militares são semelhantes às da NATO. A evolução ocorrida nos últimos anos obrigou igualmente à definição de princípios logísticos que não “atrapalhem” o desenrolar das operações e que dêem uma responsabilidade e autonomia acrescidas ao comandante da força.

b. Princípios logísticos

Os conceitos logísticos da EU foram definidos tendo por base a doutrina criada para as operações NATO, não sendo portanto de estranhar que nas referências bibliográficas do “*Logistic Support Concept for EU – Led military Crisis Management Operations (CMO) (Revision1)*” estejam indicadas as duas publicações mais relevantes da NATO (MC 319/2 e AJP-4 (A)). Nesse sentido, os princípios logísticos definidos para operações da EU são em quase tudo idênticos aos da NATO. No entanto, a EU defende quatro novos princípios que interessa desenvolver: Sinergia, Standarização, Simplicidade e Factor Tempo (*Timeliness*).

Sinergia, como objectivo de tirar o máximo proveito dos contributos dos *Member States*⁵ (MS) e *non-EU Troop Contributing Nations*⁶ (TCNs), no sentido de aproveitar o que de melhor as nações dispõem para o apoio logístico de uma força. Pode-se considerar que o princípio da sinergia serve de base e encoraja as nações a planearem o apoio logístico através de soluções multinacionais.

Standarização, no sentido de evitar diferenças demasiado evidentes no material, serviços e procedimentos, com impacto na interoperabilidade, sustentabilidade e eficácia da força. “*The example of eight main battle tanks with four different types of ammunition in the same area of operation was often cited to illustrate this point*” (Pouliot, 2004).

Simplicidade no planeamento e instruções logísticas evitam eventuais confusões, e garantem uma logística capaz de apoiar os requisitos operacionais. Procedimentos **simples** na troca de informação garantem exactidão e eficiência.

Por fim, e considerando que o destacamento das forças, e posterior RSOM, é a fase mais crítica no apoio logístico, torna-se essencial que, em **tempo** (antes do destacamento), toda a estrutura logística e operacional seja aprovada. Nesse sentido,

⁵ Estados membros.

⁶ Forças de Estados não membros.

deverá haver um esforço de todas as entidades envolvidas na fase de planeamento, nomeadamente as autoridades da EU, os MS e TCNs.

c. Políticas

Em operações lideradas pela EU, a definição das políticas logísticas está na mesma linha de pensamento da NATO. A divergência de políticas entre as duas organizações não faz qualquer sentido, tendo em conta que a grande maioria dos países europeus membros da NATO são igualmente membros da EU⁷. Verifica-se assim que houve um esforço na aproximação dos conceitos logísticos com vista a facilitar a preparação do apoio logístico, quer seja em operações lideradas pela NATO ou pela EU.

(1) Responsabilidades da EU e Nações

A EU, como organização não militar, não tem forças e meios atribuídos para conduzir e sustentar uma operação militar. A responsabilidade cabe aos MS e TCNs, *“MS and non-EU TCNs are ultimately responsible for ensuring that forces assigned to EU-led CMOs are fully supported and fit for task”* (EUMC, 2004, 9).

Foi evidente a preocupação do EUMC na atribuição de responsabilidades durante a definição do conceito de apoio logístico. Aos MS e TCNs é atribuída responsabilidade na preparação e planeamento do apoio logístico das respectivas forças, em assegurar a correspondente sustentabilidade e disponibilizar *logistic experts*⁸ em todas as fases.

No entanto, verifica-se alguma diferença na responsabilidade assumida pela EU e NATO durante a fase do planeamento logístico. A NATO assume um papel mais pró-activo e de maior responsabilidade, prestando às nações um importante apoio nessa fase. Por outro lado, a EU, através do EUMS, parece assumir um papel mais passivo, cabendo às nações grande parte do esforço inicial.

(2) Autoridade do Comando

A autoridade definida para o comando da força é substancialmente idêntica à definida em operações NATO, tendo presente o princípio *Unity of Command*⁹ sobre

⁷ À excepção da Islândia e da Noruega, todos os países europeus membros da NATO pertencem à EU.

⁸ Peritos em logística.

⁹ Unidade de Comando.

os recursos logísticos disponíveis na JOA. Está bem explícito, no documento referente ao conceito de apoio logístico em operações da EU, a necessidade do comando dispor antecipadamente, através de uma TOA, dos recursos e meios necessários à condução das operações. *“The EU Commanders have, in their area of responsibility, the authority to redistribute the logistic assets in accordance with pre-agreed terms and conditions.”* (EUMC, 2004, 15).

À parte das limitações presentes na TOA, os comandos não podem dispor dos recursos pertencentes às NSEs e considerados pelos MS e TCNs como recursos não disponíveis.

(3) Logística Multinacional

O conceito de Logística Multinacional e as vantagens inerentes à adopção das diferentes soluções foram já focados anteriormente, pelo que, no presente capítulo, importa assinalar a importância que a EU atribui actualmente a esta política. Mais uma vez, este conceito é considerado fundamental no desenvolvimento do apoio logístico, *“The most effective and cost efficient EU response in CMOs will be achieved only if multinational logistic concepts and capabilities are developed, agreed and implemented in advance of deployment for operations. Where possible and appropriate multinational solutions for logistic support should be sought”* (EUMC, 2004, 12). Ou seja, pretende-se que as soluções multinacionais sejam equacionadas logo na fase inicial de planeamento, com vista a garantir uma economia de escala.

De referir que os diversos tipos de logística multinacional previstos pela NATO estão igualmente presentes no conceito da EU: HNS, TPLSS, LLN, LRSN e MILU.

Porquê criar uma nova doutrina, quando já está tudo escrito e testado na prática? É essa a linha de acção da EU no que diz respeito às soluções multinacionais, *“The EU will draw upon existing NATO doctrine to ensure a comprehensive and acceptable approach to multinational formations and units...”* (EUMC, 2004, 23).

4. DOUTRINA DA UNITED NATIONS (UN)

a. Enquadramento conceptual

A UN diferencia-se das restantes organizações internacionais, em parte, pela natureza das operações: *Peace Making, Peace Keeping, Peace Enforcement and Peace*

*Building Operations*¹⁰. As Operações de Paz (OP), sob o mandato da UN, têm como pré-requisito o consentimento das nações e das partes envolvidas, ficando o êxito de cada missão e do respectivo apoio logístico dependente da cooperação entre as partes.

Importa referir que, também na UN, as tropas empregues em OP são constituídas por contingentes nacionais, equipados com armamento leve, empregando o mínimo de força, que eventualmente poderá ocorrer somente em circunstâncias excepcionais para o cumprimento da missão. Nesse sentido, a necessidade de uma logística com características “operacionais” para o apoio de forças do tipo NRF ou BG não se coloca.

b. Conceito Logístico

Em qualquer OP sob o mandato da UN, as nações são responsáveis por serem auto-sustentáveis por um período entre 60 a 120 dias. Esta exigência prende-se com a necessidade da UN em preparar no local da operação o correspondente *Force HQ*, a estrutura de apoio logístico, aluguer de infra-estruturas, contratos, etc. Na prática, significa que as nações são responsáveis pelo apoio logístico das suas tropas até “...*the UN can put its system in place...*” (Pouliot, 2004). Após esse período, a UN garante o apoio contínuo da força através de: *Lead Nations*, *Force Logistic Support Group* (FLSG) ou contratos civis.

É importante referir que o apoio logístico garantido pela UN é bastante restrito, abrangendo apenas rações de combate, combustíveis e lubrificantes, água, sobressalentes e alguns serviços básicos, tais como, lavandaria, higiene e recolha de lixo. As nações terão que estar preparadas para eventuais falhas nos fornecimentos da responsabilidade da UN.

(1) Field Administration and Logistics Division

O órgão com maior responsabilidade no apoio das forças sob o mandato da UN é o *Field Administration and Logistics Division* (FALD) pertencente ao *Department of Peacekeeping Operations* (DPKO). As competências deste órgão centram-se no planeamento da estrutura de apoio, selecção de civis para a operação, coordenação das contribuições das diversas nações, negociar as aquisições realizadas na *Host Nation* e negociar o transporte para o teatro de operações.

¹⁰ Restabelecimento, Manutenção, Imposição e Consolidação.

O FALD tem um papel decisivo na fase que antecede o destacamento das forças. Para o efeito, uma das seguintes três soluções é considerada para o desenvolvimento do planeamento logístico: (1) uma nação controla toda a logística da operação, apesar de ser considerada a mais eficiente, raramente é aceite ou dificilmente existe uma nação capaz ou voluntária para assumir este papel; (2) responsabilidade partilhada no apoio logístico e cedência de *logistic personnel* destinado ao *Force HQ*; ou (3) descentralização do apoio logístico, caso a operação esteja dispersa por áreas distintas.

O sucesso nas fases de planeamento, coordenação e acordo entre as nações participantes é crucial para garantir o sucesso do apoio logístico.

(2) Force HQ

No Teatro de Operações os elementos chave são o *Chief Administration Officer* (CAO) e o *Chief Logistics Officer* (CLO). Ao CAO compete o controlo geral do apoio da operação, enquanto o CLO é responsável pelo controlo diário das diferentes funções logísticas. Para um apoio logístico eficaz é aconselhável uma cooperação mútua entre os dois Oficiais.

O CAO é nomeado pela FALD, actuando sob a autoridade do *Head of Mission*¹¹ (HOM). “*The CAO manages the entire mission budget*” (Field Manual 100-23, 1994, cap. 4), logo, a autorização de todas as despesas da missão têm obrigatoriamente que passar pelo CAO. É ainda responsável pelas aquisições locais, HNS, gestão financeira, e é o principal ponto de contacto com a FALD.

O CLO assume um papel mais ao nível operacional, sendo responsável por estabelecer e operar a “base logística” e por assegurar o cumprimento das políticas e procedimentos logísticos aprovados para cada missão. Todos os requisitos logísticos são validados pelo CLO, antes de serem financiados pelo CAO. Por fim, importa referir que o CLO controla a actividade dos elementos logísticos disponibilizados pelos diversos contingentes integrados no FLSG.

(3) Contingentes Nacionais

Mesmo com o apoio logístico cedido pela UN, o planeamento de uma operação é em tudo idêntico ao de qualquer outra operação multinacional. Nesse sentido, cada

¹¹ Chefe da Missão.

nação integrada na estrutura de apoio (FLSG) o correspondente NSE com vista a garantir a sustentação do contingente nacional.

Durante a fase de planeamento, poderá ser equacionada a cooperação entre nações, “*Some contingents may be self-supporting, while others rely on cooperative resources and bilateral agreements*” (Field Manual 100-23, 1994, cap. 4). A UN e as nações estabelecem um acordo relativo ao nível de stocks que estas devem garantir durante o período da missão. No entanto, e face aos constrangimentos da fase inicial, as nações deverão estar preparadas para as respectivas tropas serem auto-sustentadas durante um longo período, talvez superior ao inicialmente estimado. A capacidade logística das NSEs na fase inicial de uma operação é considerada decisiva na capacidade de resposta da missão da UN.

5. PORTUGAL E A LOGÍSTICA MULTINACIONAL

A actual situação das Forças Armadas, resultado das constantes reduções de pessoal e financiamento, comum à generalidade das nações, tem sido uma barreira para assegurar a presença de forças internacionais nos vários conflitos dispersos pelo globo.

Acontece, no entanto, que as missões no âmbito da NATO, EU e UN não param de aumentar. As pressões diplomáticas, os compromissos assumidos com terceiros e o prestígio inerente ao envio de tropas para integrarem missões internacionais, leva muitas nações a decidirem por mais uma missão, apesar das limitações existentes. Os actuais contratemos, levaram naturalmente à procura de soluções financeiramente mais viáveis, que permitam a participação de nações, que à partida não têm garantidas as condições mínimas de sustentação logística.

Nos diversos documentos consultados para a elaboração do presente trabalho, assinala-se a preocupação das três organizações em incentivarem, na fase de planeamento, a procura de soluções multinacionais de apoio logístico. Esta nova política oferece um leque de vantagens aos diversos níveis a que Portugal não pode ficar indiferente. A evolução do conceito de apoio logístico de forças multinacionais é uma realidade “...*single nation operations could be the exception rather than the rule...*” (Pouliot, 2004).

Mas da logística multinacional não resultam apenas vantagens e oportunidades. Na preparação de cada operação, devem igualmente ser ponderadas as desvantagens

e as ameaças inerentes ao conceito. Nesse sentido, é apresentada, em Apêndice I, uma Análise SWOT¹² à utilização de soluções multinacionais.

Face às vantagens que poderão resultar para Portugal na participação de operações de carácter internacional, e considerando a complexidade dos conceitos de apoio logístico em vigor nas organizações, são expostas, em Apêndice II, algumas recomendações julgadas oportunas.

6. CONCLUSÕES

Os conceitos doutrinários de apoio logístico a operações multinacionais têm sofrido uma grande evolução nos últimos anos, resultado da criação de forças com elevada prontidão e sujeitas a destacarem para locais distantes e com o mínimo de HNS. Sustentar forças extremamente complexas, e em condições desfavoráveis, é um desafio difícil, mas não impossível para as nações e organizações internacionais.

Foi nesse pressuposto que a doutrina logística da NATO, EU e UN foi desenvolvida. Entre os diversos princípios e políticas defendidos, constata-se uma preocupação geral, por um lado, em definir criteriosamente as responsabilidades dos intervenientes (nações e organização), e por outro, assegurar a primazia das operações, concentrando numa entidade a autoridade sobre os recursos logísticos. Por fim, a procura de soluções multinacionais de apoio logístico tem sido um objectivo na fase de planeamento, tendo em conta as vantagens inerentes ao conceito.

As doutrinas da NATO e EU são muito idênticas (a doutrina da EU baseou-se nos documentos escritos da NATO), em grande parte devido às semelhanças do tipo de operações e características das forças empregues (NRF e BG). As nações são responsáveis por assegurar a sustentação logística das forças e às organizações compete desempenhar um papel de coordenação e controlo dos recursos logísticos disponíveis na JOA. A autoridade atribuída ao Comandante da força está bem definida, dispondo livremente dos meios logísticos necessários ao cumprimento da missão. Os tipos de logística multinacional (HNS, TPLSS, LLN, LRSN e MILU) estão presentes em ambas as doutrinas, existindo um forte incentivo à cooperação entre as nações no que concerne ao apoio logístico.

No que diz respeito ao conceito da UN, está definido que as nações são responsáveis por serem auto-sustentáveis na fase inicial, por um período de 60 a 120

¹² *Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats.*

dias. Depois desse período, deverão assegurar a sustentação dos respectivos contingentes, de modo a suprir eventuais falhas. Além disso, a UN assume o planeamento e gestão logísticos, garantindo o apoio contínuo da força. Ao nível operacional, o CLO é a entidade que assume a autoridade sobre os elementos logísticos disponibilizados pelos contingentes. A UN considera também a logística multinacional como uma mais-valia, procurando garantir o apoio através de *Lead Nations*.

Considerados os diversos factores desenvolvidos na análise SWOT, analisadas as vantagens e oportunidades e ponderados os pontos fracos e ameaças, considera-se a logística multinacional uma excelente oportunidade para Portugal, e restantes nações, minimizarem os actuais constrangimentos das Forças Armadas. O conceito é recente, teoricamente bem sustentado e ainda pouco implementado na prática. Cabe a Portugal defender os seus interesses, tomando a iniciativa de ver discutidas e aprovadas soluções multinacionais em futuras operações no âmbito da NATO, EU e UN.

7. REFERÊNCIAS

- EU. (2003). *Uma Europa segura num mundo melhor – Estratégia Europeia em matéria de segurança* [Em linha]. [Referência de 03 Junho 2007]. Disponível na internet em <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIP.pdf>;
- EUMC. (2004). *Logistic Support Concept for EU – Led military crisis management operations (Revision 1)*. Brussels: European Union;
- EDA. (2004). *Declaration on European Military Capabilities*. [Em linha]. [Referência de 31 de Maio 2007]. Disponível na internet em <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUploadMILITARY%20CAPABILITY%20COMMITMENT%20CONFERENCE%2022.11.04.pdf>;
- HAMELINK, LtCol Ron. (2005). *The Battlegroups Concept: Giving the EU a concrete “military” face*. [Em linha]. [Referência de 10 de Junho 2007]. Disponível na internet em http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=1042&lang=en&mode=g;
- LOMBA, CTEN AN Araújo. *Apontamentos e Ajudas Audiovisuais das Lições de Logística do 2º CPOS-M 2006/2007*, IESM, 2007;
- LOPES, CMG (Brasil) Celso Soares. (1999). *Forças de Paz: Perspectivas e apoio logístico* [Em linha]. [Referência de 15 de Junho 2007]. Disponível na internet em <http://www.mar.mil.br/cgcfm/downloads/oanfibo/1999anf.pdf>.

- NATO. (1997). *NATO Logistics Handbook*. [Em linha]. [Referência de 01 de Junho 2007]. Disponível na internet em <http://www.nato.int/docu/logi-en/logist97.htm>;
- NATO. (2004). MC 319/2 - *NATO Principles and Policies for Logistics*. Brussels: NATO;
- NATO. (2005). MC 526 - *Logistic Support Concept for NATO Response Force Operations*. Brussels: NATO;
- POULIOT, Col M. (2004). *Multinational Logistics, a must for Canada, but beware of pitfalls*. [Em linha]. [Referência de 28 de Maio 2007]. Disponível na internet em <http://wps.cfc.forces.gc.ca/papers/nssc/nssc6/pouliot.htm>;
- TOCZEK, LtCol David. *Planning considerations for NATO operations*. Military Review Jan-Fev 2006 [Em linha]. [Referência de 05 de Junho 2007]. Disponível na internet em <http://www.smallwars.quantico.usmc.mil/search/articles/Toczek2.pdf>;
- US ARMY. (1994). *Commander's Handbook for Peacekeeping Operations (A logistic perspective)*. Department of the Army: Pamphlet 700-31. [Em linha]. [Referência de 01 de Junho 2007]. Disponível na internet em http://www.army.mil/usapa/epubs/pdf/p700_31.pdf;
- US ARMY. (1994). *Peace Operations*. Department of the Army: Field Manual 100-23. [Em linha]. [Referência de 01 Junho 2007]. Disponível na internet em http://www.globalsecurity.org/military/library/policy/army/fm/100-23/fm100_6.htm.

3. SISTEMAS DE AVALIAÇÃO DOS TITULARES DE CARGOS DIRIGENTES DA MARINHA

PELO 1.º TENENTE AN
NUNO SACCHETTI VIANA MACHADO

Anexos, Bibliografia e Apêndices omitidos

Trabalho elaborado no âmbito do 2.º CPOS-Marinha (2006/2007)

RESUMO

A procura de uma gestão de excelência constrói-se ao longo da carreira de cada militar. O órgão responsável pela gestão de recursos humanos tem de conhecer as características individuais dos militares que são avaliados, mas tem também de conhecer os resultados (concretos e quantificados) do seu desempenho.

Só assim se poderá escolher o *Comandante* mais habilitado e, como tal, o mais indicado, para o exigente exercício de comando, seja ele no mar ou em terra.

O presente trabalho constitui um contributo para a necessária análise do actual sistema de avaliação de desempenho da Marinha, tendo como principal objectivo a abordagem da avaliação de titulares de cargos dirigentes.

No caso específico dos comandantes, directores e chefes, a realidade da cultura da Marinha e a especificidade do processo de avaliação de militares, levaram à apresentação de um “Sistema Integrado de Avaliação e Gestão de Performance”, que se sustenta em mecanismos e instrumentos já em vigor na Marinha.

Já o nível considerado como pertencente aos dirigentes de topo, foi dirigido para os responsáveis pelas áreas funcionais, sendo neste caso a abordagem feita no sentido de avaliar o resultado da “Carta de Compromisso” e a responsabilização pelo desempenho vertido num “Relatório de Gestão” da respectiva área.

PALAVRAS-CHAVE

- Avaliação do Desempenho de Dirigentes;
- Avaliação do Mérito;
- Avaliação Objectivos;
- Avaliação de Competências;
- Carta de Compromisso;
- Relatório de Gestão;
- Sistema Integrado de Avaliação e Gestão de Performance;
- Marinha.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AEA	-	Adequabilidade, Exequibilidade e Aceitabilidade
AI	-	Avaliação Individual
AN	-	Administração Naval
AP	-	Administração Pública
BCP	-	Banco Comercial Português
BSC	-	Balanced Scorecard
CCM	-	Comissão Cultural da Marinha
CEDN	-	Conceito Estratégico de Defesa Nacional
CN	-	Comando Naval
CPOS	-	Curso de Promoção a Oficial Superior
DAGI-CE	-	Direcção de Análise e Gestão da Informação – Comissão Eventual
DEEN	-	Documentação Estruturante da Estratégia Naval
DGAM	-	Direcção-Geral da Autoridade Marítima
DPN	-	Directiva de Política Naval
DS	-	Directiva Sectorial
DSRH	-	Directiva Sectorial de Recursos Humanos
EMA	-	Estado-Maior da Armada
EMGFA	-	Estado-Maior General das Forças Armadas
FA	-	Forças Armadas
GPO	-	Gestão por Objectivos

IESM	- Instituto de Estudos Superiores Militares
IH	- Instituto Hidrográfico
INA	- Instituto Nacional de Administração
MGP	- Marinha de Guerra Portuguesa
RAF	- Responsável por Área Funcional
RAM	- Regulamento da Avaliação do Mérito dos Militares da Marinha
RAP	- Reforma da Administração Pública
RCM	- Resolução do Conselho de Ministros
SIADAP	- Sistema Integrado da Avaliação do Desempenho da Administração Pública
SIAGM	- Sistema de Informação de Apoio à Gestão da Marinha
SIAGPMM	- Sistema Integrado de Avaliação e Gestão de Performance dos Militares da Marinha
SIGDN	- Sistema Integrado de Gestão da Defesa nacional
SSF	- Superintendência dos Serviços Financeiros
SSM	- Superintendência dos Serviços do Material
SSP	- Superintendência dos Serviços do Pessoal
SWOT	- Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats

1. INTRODUÇÃO

“Perseguir padrões otimizados de eficiência e eficácia na gestão dos recursos, mediante introdução de uma cultura de rigor, norteadas por princípios de avaliação e reconhecimento do mérito e da responsabilidade, em função do cumprimento dos objectivos.”

(Directiva de Política Naval, 2006, 12)

A Marinha dispõe actualmente de meios, capacidades e conhecimento para rever, de forma segura e sustentada, o processo de avaliação de desempenho do seu quadro superior de comando e direcção.

As bases definidas na Documentação Estruturante da Estratégia Naval (DEEN), a exploração do Sistema Integrado de Gestão da Defesa Nacional (SIGDN), a experiência de implementação do Sistema Integrado da Avaliação do Desempenho da Administração Pública (SIADAP) na avaliação do quadro de pessoal civil e, finalmente, a experiência e aprendizagem adquirida na aplicação do Regulamento da Avaliação do Mérito dos Militares da Marinha (RAM), são razões suficientes para colocar a questão de base do presente estudo:

Qual o sistema de avaliação de desempenho mais adequado para os militares com cargos dirigentes na Marinha, que melhor responda aos actuais desafios de gestão?

A pertinência e actualidade do tema tornam-se ainda mais relevantes, dada a coincidência da recente aprovação da proposta de lei de revisão do SIADAP que, pela primeira vez, pretende incluir a avaliação de dirigentes de topo e individualiza num subsistema a avaliação do desempenho dos dirigentes superiores e intermédios.

A partir da questão central anteriormente apresentada, resultam várias questões e alternativas¹, sendo que, ao longo do presente trabalho, irá procurar aferir-se da adequabilidade, exequibilidade e aceitabilidade (AEA) de um modelo de avaliação:

¹ Apêndice I – Matriz de abordagem à investigação.

- Centrado nos compromissos assumidos numa “Carta de Compromisso” e nos “Relatórios de Gestão” - para titulares de cargos dirigentes de topo (responsáveis pelas áreas funcionais);
- Centrado na avaliação dos objectivos e competências de liderança e gestão – para titulares de cargos de Comando, Direcção ou Chefia.

Assim, e tendo por base a delimitação na análise específica dos titulares de cargos dirigentes, será efectuado um enquadramento tendo por base as componentes de avaliação do RAM e do SIADAP, bem como os princípios seguidos na generalidade das organizações do tipo empresarial.

Feito o enquadramento, irá descrever-se as principais características do modelo de avaliação proposto e, finalmente, avaliar esse modelo através de uma análise SWOT² e da sua AEA na organização Marinha.

2. ENQUADRAMENTO CONCEPTUAL

a) Avaliação de desempenho na Marinha

A ficha de avaliação individual de desempenho na Marinha é a mesmo quer se trate da avaliação de uma Praça, quer se trate do Comandante de uma Unidade Naval ou do Director de uma Unidade em Terra. Este ponto, per si, é considerado suficiente para repensar o RAM e os seus parâmetros de avaliação.

A avaliação do desempenho na Marinha tem como objectivo servir de apoio à gestão dos recursos humanos (RH) como ferramenta de³: recrutamento e selecção, formação e aperfeiçoamento, promoção e desempenho de funções. No entanto, dificilmente se observa a sua efectiva utilização como instrumento de definição do perfil do avaliado, tendo em conta as suas competências de gestão.

Esse é o desafio que se coloca e sobre o qual se centrará a análise subsequente. A análise da ficha de avaliação individual dos militares da Marinha e permite concluir sobre a sua centralização na avaliação das **características pessoais do indivíduo**, nomeadamente no mérito relativo e absoluto do militar.

² Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats.

³ Cf. Artigo 4º - Finalidade, do RAM.

Um dos instrumentos passíveis de reflectir o desempenho concreto e as acções desenvolvidas pelo avaliado no período de avaliação poderia e deveria ser o “Juízo Ampliativo” (fundamentação da avaliação prestada através de folha anexa à avaliação individual). Essa fundamentação deveria ser utilizada como instrumento objectivo de reconhecimento do desempenho específico, mas tal hipótese é deixada ao critério do avaliador. Desde 2002, com a Portaria n.º 1380/02 de 23 de Outubro, foram introduzidos ajustamentos ao RAM, retirando-se a obrigatoriedade do juízo ampliativo nos casos das avaliações classificadas de “Muito Bom”, o que não representa um passo no sentido da clarificação do desempenho do avaliado.

Em suma, em momento algum, o actual sistema de avaliação do mérito, quando aplicado a titulares de cargos dirigentes da Marinha, reflecte o cumprimento de objectivos ou a sua competência de gestão em termos quantitativos.

b) Avaliação de desempenho na Administração Pública

O sistema de avaliação de desempenho na administração pública, conforme existe actualmente, foi criado em 2004, integrando a avaliação de todos os funcionários e agentes até ao nível do dirigente intermédio⁴. A flexibilidade do SIADAP (artigo 21º da Lei n.º 10/2004, de 22 de Março) tem vindo a permitir a existência de outros sistemas de avaliação desde que se respeitem os princípios, objectivos, regras de controlo e normalização de procedimentos do seu normativo.

A Marinha e as Forças Armadas não podem nem devem apoiar-se nessa flexibilidade como garante do actual sistema de avaliação. Aliás, basta um olhar atento à já referida proposta de lei de revisão do SIADAP, para se perceber que essa flexibilidade desaparece e dá lugar a *adaptações* (artigo 3º da Proposta de Lei n.º 307/2007, de 23 de Abril) que têm de respeitar os princípios, objectivos e componentes do SIADAP e incluir a avaliação de desempenho baseada na confrontação entre objectivos fixados e resultados obtidos.

De facto, o SIADAP centra-se na avaliação, responsabilização e reconhecimento do mérito dos dirigentes, em função da produtividade e resultados obtidos não só ao nível da atitude pessoal mas também da concretização de objectivos e da aplicação de competências comportamentais.

⁴ O regime do pessoal dirigente da Administração Pública está estabelecido na Lei n.º 02/2004, de 15 de Janeiro. A Lei deixa expressamente de fora do regime, o pessoal das forças armadas (artigo 1º n.º5).

A definição de objectivos individuais resulta da missão e visão estratégica de cada Ministério ou Organismo Público. O actual modelo conceptual da avaliação de dirigentes intermédios no SIADAP está **focado nos objectivos** (peso de 75% no total da avaliação)⁵. Importa igualmente ressaltar que o estabelecimento de percentagens máximas para a atribuição das classificações mais elevadas (um dos pontos mais polémicos do actual SIADAP) não se aplica actualmente aos dirigentes intermédios (n.º2 do artigo 17º da Lei n.º10/2004, de 22 de Março).

A revisão do SIADAP vai incluir a avaliação 360º para Dirigentes Superiores (n.º4 do artigo 31º da Proposta de Lei n.º 307/2007, de 23 de Abril), ainda que seja referido que é facultativa e com carácter de informação qualitativa. Esta é uma das características do SIADAP que menos se enquadram na cultura organizacional da Marinha e numa estrutura extremamente hierarquizada como é qualquer organização militar.

Também a imposição da diferenciação de desempenhos representa um factor que dificilmente se enquadra no espírito e nas características das organizações militares, sendo essa outra das barreiras à total adaptação do SIADAP à Marinha. Dizer que apenas 5 % dos dirigentes superiores é que podem ter um “Desempenho Excelente” é condicionar, à partida, o objectivo máximo de qualquer organização: *que todos tenham desempenhos excelentes!*

c) Avaliação de desempenho em organizações do tipo empresarial

Qualquer organização moderna deve ter a sua missão claramente definida e cada colaborador deverá ter resultados definidos em função dessa missão (Drucker, P., 1992, 95-104). Este princípio, ainda que “antigo”, continua a orientar a avaliação de desempenho de qualquer organização do tipo empresarial. Nessas organizações, a avaliação dos dirigentes é uma realidade, e normalmente assenta na aplicação da gestão por objectivos (GPO), que tem como ferramenta mais conhecida o *Balanced Scorecard* (BSC).

O BSC surgiu como uma ferramenta de gestão para medir e avaliar o desempenho multidimensional (não visava apenas a perspectiva financeira, como aconteceu com o Tableau de Bord até aos anos 80) tendo evoluído rapidamente e tendo-se tomado, actualmente, numa metodologia de clarificação e implementação da estratégia. Ao permitir uma transformação da missão de uma organização e da sua estratégia organizacional em objectivos concretos, devidamente quantificáveis, através da

identificação de um conjunto de indicadores, financeiros e não financeiros, referentes aos factores críticos de sucesso, permite efectuar um adequado e sistemático controlo de gestão. É neste contexto, que tem sido referido como a metodologia que está na base das orientações da Reforma da Administração Pública (RAP) e da concepção do “*New Public Management*”.

A avaliação deverá assim estar centrada na missão e suportada num sistema de informação ligando a estratégia e a missão (Niven, 2003, 32) (conforme Figura 1 do Apêndice II). Este desempenho organizacional, depende sobretudo da forma como é gerido o desempenho individual, e é aqui que entra a gestão do desempenho de cada indivíduo.

Um sistema de gestão do desempenho⁶ é normalmente constituído por três fases:

- Planeamento – onde são estabelecidas metas e objectivos;
- Acompanhamento – onde é efectiva a intervenção do gestor para dar o feedback e proceder a ajustamentos do desempenho;
- Avaliação – onde o desempenho individual é “medido”, formalmente documentado e entregue o feedback.

Entre os casos de sucesso, destaca-se o Banco Comercial Português (BCP), que apresenta o enfoque da avaliação na obtenção de resultados sem esquecer que as atitudes dos líderes são determinantes como fonte de inspiração, motivação e referência exemplar da actuação, fazendo lembrar as palavras de Jim Collins (2001, 44): “*Os líderes de nível cinco canalizam as necessidades do seu ego para fora de si, dirigindo-as para o objectivo – superior – de construção de uma empresa óptima.*”.

3. BASES DO MODELO DE AVALIAÇÃO

a) Descrição do modelo proposto

O modelo de avaliação proposto para a avaliação dos titulares de cargos dirigentes da Marinha, na componente da avaliação dos comandantes, directores ou chefes, não passa pelo abandono da actual avaliação baseada no mérito, mas sim pela inclusão de uma componente de avaliação por objectivos e por competências suportada num sistema de informação integrado e de gestão de performance. O Apêndice III apresenta

⁶ A norma portuguesa NP 4427:2004 define “desempenho” como o nível do resultado alcançado face a objectivos previamente definidos.

a estrutura proposta neste estudo para a Ficha de avaliação de Comandantes / Directores ou Chefes.

Quanto ao modelo proposto para a avaliação dos responsáveis pelas áreas funcionais, os pressupostos e objectivos são os mesmos, assentando esse modelo na definição de objectivos para o período de gestão (reflectidos na Carta de Compromisso - o Apêndice IV apresenta a estrutura proposta para a Ficha de avaliação de responsáveis pelas áreas funcionais.) e na responsabilização do dirigente pelo desempenho da sua área (reflectido no Relatório de Gestão).

Em qualquer dos casos, o modelo utilizado para avaliar o desempenho dos dirigentes deverá contribuir para o alinhamento das iniciativas individuais à estratégia da organização. O problema reside na definição de objectivos realistas e mensuráveis tendo em conta a complexidade da organização da Marinha e a interoperabilidade das diferentes áreas funcionais.

A competência que se exige no comando, direcção ou chefia de uma Unidade traduz-se na posse de um conjunto de atributos que vão desde as qualidades inatas, ou seja, o conjunto de habilidades, capacidades e modos de estar (espírito de missão, gosto pelo desafio, controlo, capacidade de adaptação, capacidade de síntese, capacidade de diagnóstico) à competência técnico-administrativa (conhecimento de técnicas de gestão, conhecimento do sistema, sentido de oportunidade da tomada de decisão, habilidade de tratamento da informação, arte de identificar os pontos fortes e fracos, uso adequado dos instrumentos de controlo) passando pelas qualidades de relacionamento (capacidade de comunicação interna e externa, capacidade de delegação, liderança).

A Marinha tem a sua missão sustentada na Directiva de Política Naval, tem Directivas Sectoriais por áreas funcionais e tem Planos de Actividade em quase todas as Unidades. Qualquer plano de actividades, elaborado à luz do decreto-lei n.º 183/96, de 27 de Setembro, é feito de forma participada e reflecte a carga atribuída a cada indivíduo⁷. O peso reflectido no resultado alcançado seria proporcional ao tempo empregue na prossecução do mesmo.

O Plano de Actividades não pode nem deve ser utilizado apenas como ferramenta de suporte à proposta orçamental. O plano de Actividades pode e deve ser utilizado

⁷ A título meramente ilustrativo, apresenta-se no Anexo A uma Ficha de planeamento do Plano de Actividades de 2007 da Direcção de Administração Financeira.

como ferramenta de gestão e como suporte à definição de indicadores de avaliação do desempenho do organismo e dos funcionários.

O Apêndice V descreve as diferentes fases de desenvolvimento do modelo proposto, fazendo a distinção entre o processo de avaliação dos responsáveis pelas áreas funcionais e a avaliação dos comandantes, directores ou chefes.

b) Princípios

A identificação dos princípios da avaliação de titulares de cargos dirigentes quase podia ser descrita numa só palavra, bastando para tal referir: responsabilização ou “*accountability*”⁸, no entanto, deverá igualmente considerar-se:

- A **transparência** do processo de avaliação das Directivas Sectoriais e Planos de Actividades;
- O **alinhamento** das iniciativas individuais à estratégia da organização;
- A **eficácia**, orientando a gestão e a acção dos dirigentes para a obtenção dos resultados previstos e a **eficiência**, relacionando os serviços prestados com a melhor utilização dos recursos.

c) Objectivos da avaliação

A avaliação de desempenho não é um fim, mas sim um instrumento, um meio, uma ferramenta que avalia e estimula o potencial dos dirigentes. O seu carácter é fundamentalmente orientado, uma vez que redirecciona os desvios, aponta para as dificuldades e promove os incentivos em relação aos pontos fortes.

Os objectivos da avaliação de desempenho de titulares de cargos dirigentes são:

- Avaliar o contributo para o cumprimento dos objectivos fixados na DPN;
- Acompanhar e rever os objectivos do Comando / Unidade ou Serviço;
- Apoiar o responsável através da apresentação de feedback construtivo acerca da sua performance;
- Identificar e avaliar boas práticas de gestão;
- Evitar zonas de gestão sem responsabilidade;

⁸ A expressão “*accountability*” é normalmente utilizada como “obrigação de prestar contas”, sendo em muitos casos usada num sentido mais amplo, ligado à responsabilização daqueles a quem são confiados poderes públicos, relativamente às suas acções. (Everard, P. & Wolter, D., 1989, 5).

- Premiar o bom desempenho através de um sistema de recompensas (reconhecimento público, escolha prioritária nas promoções ou nomeação para os cargos mais aliciantes).

d) Sistema integrado de avaliação e gestão de performance

As dificuldades de medição e quantificação de objectivos só podem ser resolvidas com um sistema de informação integrada, explorado por todas as áreas. Tal como previsto na DEEN e fruto dos dois anos de exploração do bloco 2.1 do SIGDN pela Marinha, relativamente ao Planeamento de Actividades e Planeamento Orçamental, os objectivos identificados nas directivas sectoriais (CN, DGAM, IH, SSP, SSM, SSF, DAGI-CE, CCM) e as acções previstas nos Planos de Actividade dos Comandos, Órgãos e Serviços da Marinha, já estão reflectidos nesse mesmo sistema.

Do conjunto de módulos que falta explorar e desenvolver, incluem-se, entre outros, o de Recursos Humanos e Indicadores de Gestão. É precisamente no módulo relativo aos indicadores de gestão que poderá estar sustentado o sistema de avaliação de desempenho dos responsáveis pelas áreas funcionais, surgindo assim num contexto organizacional. Tendo por base a metodologia do BSC, o modelo de avaliação do desempenho do gestor poderia ser apoiado em métricas representativas das cinco perspectivas adaptadas à Marinha.

A gestão da performance pode ser definida como um programa de gestão de todas as áreas da organização, estabelecendo uma abordagem estruturada para a implementação contínua e consistente da estratégia.

A gestão da performance é um processo contínuo que: (1) implementa a Missão, Visão, Valores e Estratégia da Organização; (2) alinha a operação com a estratégia; (3) focaliza prioridades e resultados; (4) integra a medição, a análise e acção; (5) promove a melhoria contínua; e (6) **define e reforça a responsabilização**.

Assim, recomenda-se a edificação de um Sistema Integrado de Gestão e Avaliação de Performance dos Militares da Marinha (SIGAPMM) em que a avaliação de desempenho materializa a racionalização, a eficácia e a garantia de que os esforços individuais concorrem para os objectivos globais definidos pela organização, representando por isso uma mais valia assinalável na prossecução das linhas de acção definidas pelo Almirante CEMA na sua Directiva de Política Naval (2006,12).

4. A AVALIAÇÃO DE TITULARES DE CARGOS DIRIGENTES

a) **Análise de oportunidades, ameaças, forças e fraquezas do modelo**

A alteração do modelo de avaliação de desempenho dos titulares de cargos dirigentes da Marinha, encerra um conjunto de oportunidades e ameaças que importa analisar com acuidade. O Apêndice VI apresenta uma análise SWOT, que descreve essas ameaças e oportunidades, bem como os principais pontos fortes e pontos fracos do modelo proposto.

A utilização do SIGDN, como instrumento de integração de informação de gestão das diferentes áreas da Marinha, numa estrutura semelhante aos restantes ramos das Forças Armadas, constitui uma **oportunidade** de revisão conjunta do processo de avaliação, podendo a Marinha assumir um papel decisivo face à sua experiência e iniciativa.

Entre as **ameaças**, o destaque vai para uma eventual imposição de aplicação do SIADAP tal como está desenhado, sendo um sistema recente, pouco testado, em actualização constante, e desfasado da realidade da cultura organizacional das instituições militares. Ainda entre as ameaças, estará igualmente sempre presente a normal resistência à mudança, como característica de organizações do tipo da Marinha.

A principal inovação, e como tal **ponto forte** do modelo proposto, assenta na efectiva responsabilização do dirigente, suportando essa avaliação em dados concretos e mensuráveis.

Finalmente, e como qualquer alteração ou novo modelo, os **pontos fracos** são sempre uma realidade, sendo que, no caso concreto, se considera a não integração nos modelos dos restantes ramos das Forças Armadas um passo atrás na definição de doutrina conjunta em áreas não específicas, como é o caso da gestão dos recursos humanos.

b) **Análise de adequabilidade, exequibilidade e aceitabilidade (AEA)**

Qualquer alteração ou modificação num sistema, seja ele de que tipo for, deverá ser cuidadosamente analisada tendo em conta critérios de adequabilidade, exequibilidade e aceitabilidade. No caso concreto, essa análise está sustentada na literatura de referência portuguesa e estrangeira, nas entrevistas efectuadas, nos

questionários apresentados e na sábia opinião de alguns especialistas que mais têm pensado esta problemática.

De facto, o Apêndice VII mostra, inequivocamente, que o sistema mais **adequado** para a avaliação de titulares de cargos dirigentes na Marinha é uma sistema com os princípios e objectivos propostos no presente trabalho. Note-se ainda que, o modelo previsto no SIADAP, mesmo indo contra critérios relativos à especificidade da cultura organizacional da Marinha, revela-se mais adequado do que o actual RAM, partindo do pressuposto de que os critérios assumidos neste estudo são consonantes com os interesses da Marinha.

A **exequibilidade** desta mudança, tal como é proposta, depende em larga medida da exploração efectiva do SIGDN e do seu bloco destinado aos indicadores de gestão. Importa ainda referir a necessidade de definição de um modelo de gestão adequado à complexidade e dimensão da organização Marinha, bem como reflectir a interoperabilidade na acção desenvolvida pelas diferentes áreas funcionais. As entrevistas efectuadas (áreas funcionais: Pessoal e Financeira), cuja síntese se apresenta no Apêndice VIII, reflectem estas preocupações.

Quanto à **aceitabilidade** do sistema, sendo este um aspecto determinante dada a natural resistência à mudança já apontada na análise SWOT, procurou-se aferir qual a percepção dos actuais comandantes, directores e chefes para as questões em causa no presente trabalho. O Apêndice IX, apresenta algumas das conclusões do questionário efectuado, mostrando haver uma consistente concordância no sentido de que a avaliação do desempenho deveria incluir uma componente de avaliação por objectivos (média 4,07 numa escala de 0 a 5), o que, *per si*, é suficiente para sustentar a necessidade de revisão dos parâmetros de avaliação.

No entanto, esta aceitabilidade é relativa, já que o pressuposto de existirem critérios de avaliação diferentes consoante o cargo que desempenham, não foi conclusiva, e as já referidas barreiras à mudança acabam por perspectivar uma dificuldade acrescida no processo de mudança.

5. CONCLUSÕES

O novo paradigma da gestão pública, assente na Reforma da Administração Pública, permite concluir que as Forças Armadas e a Marinha têm de estar atentas, e tomar a iniciativa na revisão do sistema de avaliação do desempenho dos militares e, em particular, dos seus dirigentes.

Em resposta à questão central que serviu de partida para a análise efectuada: "*Qual o sistema de avaliação de desempenho mais adequado para os militares com cargos dirigentes na Marinha, que melhor responda aos actuais desafios de gestão?*", procurou-se demonstrar que o sistema de avaliação mais adequado terá de estar sustentado em indicadores de avaliação de objectivos e competências, que permitam uma efectiva responsabilização do desempenho dos titulares de cargos dirigentes da Marinha.

Se considerarmos os actuais desafios de gestão, a Marinha, mesmo mantendo a sua especificidade, apresenta actualmente um inadequado sistema de avaliação de desempenho. A revisão do SIADAP, prevista para o início de 2008, representa mais um aviso que, mesmo ultrapassado, não tardará a levar a Marinha *nas suas águas*.

As entrevistas efectuadas, as respostas recolhidas nos questionários, e as boas práticas reconhecidas no âmbito nacional e internacional, foram consubstanciando as hipóteses assumidas, permitindo no final deste processo de estudo e reflexão, afirmar com mais sustentação, a necessidade de obter uma avaliação do desempenho que sirva como real instrumento de gestão de recursos humanos, aferindo os resultados do desempenho, aferindo o alinhamento dos objectivos individuais com os objectivos organizacionais e alinhando a estratégia com a acção e o desempenho pessoal.

Os resultados obtidos vêm confirmar algumas das preocupações reflectidas nos critérios de validação assumidos. A especificidade da cultura militar, a complexidade e dimensão da organização estrutural da Marinha, dificilmente são comparáveis a qualquer serviço público, merecendo por isso, uma abordagem diferente e ponderada.

Assim, na sequência das diversas recomendações apontadas ao longo deste trabalho, propõe-se a consubstanciação dessas recomendações, com vista à edificação de um sistema de avaliação dos dirigentes da Marinha, consonante com as linhas de acção apresentadas pelo Chefe do Estado-Maior da Armada na sua Directiva de Política naval.

**4. A AVALIAÇÃO DOS MILITARES DOS QP: ANÁLISE DO IMPACTO
DE UMA EVENTUAL APLICAÇÃO DA FILOSOFIA DO SIADAP
ÀS FORÇAS ARMADAS**

PELO MAJOR DE ARTILHARIA
OCTÁVIO JOÃO MARQUES AVELAR

Nota: Bibliografia, Anexos e Apêndices, omitidos

Trabalho elaborado no âmbito do CEM 2005/2007

RESUMO

Com este estudo pretende-se analisar as principais consequências que a aplicação da filosofia do “Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública” provoca nas Forças Armadas e de que forma se reflectem na avaliação dos militares dos Quadros Permanentes.

Tendo sido verificado que aquela filosofia assenta num modelo de gestão por objectivos, para que a finalidade do estudo fosse atingida foi elaborada a conceitualização inerente a este tipo de gestão, à mais actual ferramenta de gestão a ele associada e à avaliação do desempenho. De seguida, analisou-se se as características deste modelo determinariam alterações na forma de gestão dos Ramos das Forças Armadas, na maneira de encarar a gestão do desempenho dos seus quadros e nos sistemas de avaliação dos militares. Esta análise baseou-se na comparação dos conceitos apresentados na parte conceptual com a realidade organizacional dos Ramos das Forças Armadas, confirmada pelos instrumentos de pesquisa, entrevista e questionário, e por um conjunto de documentos enquadrantes e estruturantes relativos a cada um dos Ramos.

Como resultado da investigação efectuada sugerem-se algumas recomendações sustentadas no reconhecimento da funcionalidade da gestão por objectivos.

Palavras-Chave

Gestão

Avaliação

Desempenho

Objectivos

LISTA DE ABREVIATURAS

AP	Administração Pública
BSC	“Balanced Scorecard”
CEM	Curso de Estado-Maior
CPAE	Centro de Psicologia Aplicada do Exército
CPOG	Curso de Promoção a Oficial General
CSCD	Curso Superior de Comando e Direcção
DGAP	Direcção-Geral da Administração Pública
D.R.	Diário da República
EMFAR	Estatuto dos Militares das Forças Armadas
EUA	Estados Unidos da América
FFAA	Forças Armadas
FAI	Ficha de Avaliação Individual
GPO	Gestão Por Objectivos
IAEM	Instituto de Altos Estudos Militares
IESM	Instituto de Estudos Superiores Militares
NP	Norma Portuguesa
QP	Quadro(s) Permanente(s)
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
SAMME	Sistema de Avaliação do Mérito dos Militares do Exército
SEAP	Secretaria de Estado da Administração Pública
SIADAP	Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública
SIAMMFA	Sistema de Avaliação do Mérito dos Militares da Força Aérea
TDB	“Tableau de Bord”
TILD	Trabalho Individual de Longa Duração
UEO	Unidade(s), Estabelecimento(s) e Órgão(s)

I. INTRODUÇÃO

Desde que o Homem deu emprego a outro, o seu trabalho passou a ser avaliado. Não são, assim, recentes os sistemas formais de avaliação do desempenho. Diz-nos a história que Santo Inácio de Loyola, no século XVI, antes da fundação da Companhia de Jesus, utilizava um sistema combinado de relatórios e notas de actividades, dando especial ênfase ao potencial de cada um dos seus jesuítas. Este sistema consistia na auto-avaliação dos membros da ordem, relatórios dos supervisores em relação às actividades dos seus subordinados e relatórios especiais elaborados por qualquer jesuíta que acreditasse possuir informações, sobre o seu próprio desempenho ou dos seus colegas, às quais o superior de outra forma não teria acesso.

Tanto na Instituição Militar como noutras organizações, a avaliação de desempenho é uma necessidade imperiosa, perfeitamente integrada na gestão dos recursos humanos, que, só sendo executada de uma forma justa, ponderada e baseada num modelo inequívoco poderá ser considerada válida. Porém, deveremos ter sempre presente, que a avaliação do desempenho é apenas uma parte da gestão do desempenho, ou seja, é um instrumento de apoio à gestão que não deve ser considerado individualmente.

A Lei n.º 10/2004, de 22 de Março, cria o Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública (SIADAP), o qual integra a avaliação de desempenho dos funcionários, agentes e demais trabalhadores, dos dirigentes de nível intermédio e dos serviços e organismos da administração directa do Estado e dos institutos públicos. Segundo o n.º 2 do seu Artigo 1.º, “*o SIADAP visa o desenvolvimento coerente e integrado de um modelo global de avaliação que constitua um instrumento estratégico para a criação de dinâmicas de mudança, de motivação profissional e de melhoria na Administração Pública.*” Esta lei refere ainda, no seu Artigo 21.º, que este sistema de avaliação “*poderá ser adaptado à situação específica dos vários organismos e serviços da Administração Pública, assim como à das carreiras de regime especial e corpos especiais, desde que sejam observados os princípios e os objectivos*” que nela constam, bem como as regras essenciais ao controlo e normalização de procedimentos.

Assim, o problema que se nos depara é, pois, o de analisar o impacto da aplicação da filosofia do SIADAP às Forças Armadas (FFAA) e o objectivo da investigação é verificar se esta aplicação determina: a necessidade de mudar também a filosofia de

gestão dos seus Ramos; uma transformação na forma como a nossa instituição encara a gestão do desempenho dos seus quadros; a necessidade de implementar alterações nos sistemas de avaliação dos militares.

No momento em que este estudo foi iniciado, o Projecto de Lei 137/2005, do Governo, de 23 de Maio, revelava a necessidade de adaptar ao SIADAP, até ao final de 2005, os sistemas de avaliação específicos, como é o caso dos Ramos das FA (nos termos do artigo 21.º da Lei n.º 10/2004, de 22 de Março), estabelecendo ainda a caducidade destes sistemas, em 1 de Janeiro de 2006, caso essa adaptação não fosse concretizada. Todavia, as dificuldades sentidas na aplicação daquele sistema, assumidas na Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 109/2005, de 2 de Junho, levou o Governo a determinar, nesta mesma RCM, a apresentação de proposta de lei à Assembleia da República relativa ao SIADAP, devendo contemplar a programação da revisão deste sistema durante o ano de 2006 e a sua entrada em vigor a partir de 1 de Janeiro de 2007, bem como a programação da concepção de um sistema de avaliação de serviços, também durante o ano 2006 e com entrada em vigor igualmente a partir de 1 de Janeiro de 2007.

Se dúvidas houvessem quanto à necessidade efectiva de adaptar os sistemas de avaliação dos Ramos ao SIADAP, respeitando os seus princípios e objectivos, a RCM n.º 199 de 2005, de 7 de Dezembro, veio determinar que os órgãos máximos dos serviços e organismos da Administração directa do Estado e dos institutos públicos, independentemente de aos seus trabalhadores ser aplicável, directamente ou não, o SIADAP, deveriam propor ao membro do Governo de que dependem ou que os tutela três a cinco objectivos a alcançar pelos organismos, em 2006. Determinava ainda esta resolução que, com base nestes objectivos, os dirigentes deveriam definir os objectivos a prosseguir pelas unidades orgânicas internas e respectivos dirigentes e por todos os trabalhadores, nos termos da Lei n.º 10/2004 e do Decreto Regulamentar n.º 19-A/2004, de 14 de Maio.

Parece-nos que, e de acordo com as determinações do Governo, será irreversível a necessidade de adaptação dos actuais sistemas de avaliação do mérito dos militares das FFAA, tendo em atenção os princípios e os objectivos do SIADAP. Desta forma, cremos ser inquestionável a actualidade e pertinência deste estudo.

Para a elaboração desta investigação foi levantada uma questão central: Quais as principais consequências da aplicação da filosofia do SIADAP às FFAA e de que forma se reflectem na avaliação dos militares dos Quadros Permanentes (QP)? Desta derivaram as seguintes questões:

1. Qual o impacto da aplicação da filosofia do SIADAP no modelo de gestão dos Ramos das FA e que novos instrumentos de gestão se adequam a esta implementação?
2. Englobam os actuais Sistemas de Avaliação do Mérito dos Militares dos Ramos das FFAA os requisitos da avaliação inerente à filosofia do SIADAP?
3. Qual o impacto da aplicação da filosofia do SIADAP na gestão do desempenho nos Ramos das FFAA?
4. Qual o impacto da aplicação da filosofia do SIADAP nos Sistemas de Avaliação do Mérito dos Militares?

Face às questões levantadas, admitimos como **hipóteses** para o nosso estudo as seguintes:

1. A aplicação da filosofia do SIADAP às FFAA vem determinar uma alteração significativa no modelo de gestão dos seus Ramos. É importante recorrer ao mais recente instrumento de gestão que facilita o seu exercício;
2. Os actuais Sistemas de Avaliação do Mérito dos Militares dos Ramos das FFAA revelam-se desadequados por não avaliarem precisamente o seu desempenho na função;
3. A aplicação da filosofia do SIADAP às FFAA tem implicações na forma como a organização encara a gestão do desempenho dos seus militares dos QP;
4. A aplicação da filosofia do SIADAP às FFAA vem promover algumas alterações a efectuar nos Sistemas de Avaliação do Mérito dos Militares.

Para testar estas hipóteses, recorreu-se à combinação de diferentes metodologias: análise bibliográfica e documental e inquéritos por questionário e por entrevista.

Ao longo do estudo serão definidos os principais termos e conceitos directamente relacionados com o tema. Todavia, sendo também feita referência a outros, para melhor compreensão, considera-se conveniente defini-los nesta fase.

Análise de funções (Bilhim, 2006, 221) – É um processo sistemático de recolha de dados destinados à tomada de decisão acerca das funções. Identifica as tarefas, as actividades e as responsabilidades de uma determinada função.

Avaliação do mérito (Thomaz, 2005, 288) – Avaliação de um conjunto de características intrínsecas do indivíduo, não relacionadas com o desempenho funcional.

Cargos militares (EMFAR, 2003, Art. 33.º) – lugares fixados na estrutura orgânica das Forças Armadas, a que correspondem as funções legalmente definidas.¹

Competência (NP 4427, 2004, 6) – Conjunto de saberes, de saberes-fazer e de saberes-estar/ relacionar-se que caracterizam uma pessoa ou um grupo de pessoas.²

*Descrição de funções*³ (Bilhim, 2006, 224) – É um documento escrito que identifica, descreve e define uma função quanto às suas atribuições, responsabilidades, condições de trabalho e especificações.

Desempenho (NP 4427, 2004, 6) – Nível do resultado alcançado por uma pessoa, um grupo de pessoas, um processo, um sistema ou uma organização, face a objectivos previamente definidos.

Funções militares (EMFAR, 2003, Art. 34.º) – as que implicam o exercício de competências legalmente estabelecidas para os militares. Classificam-se em: *Comando, Direcção ou Chefia, Estado-maior e Execução*.

Qualificação/Avaliação de funções (Câmara, Guerra e Rodrigues, 2003, 307) – Consiste na determinação do “peso específico” da função, medido como contributo e impacto que o conteúdo funcional tem nos resultados a atingir pela organização.

Qualificação (Glossário, 2004, 54) – Capacidade obtida através de um determinado curso de formação profissional ou através de experiência profissional, para desempenhar um determinado cargo.

¹ Para Câmara, Guerra e Rodrigues (2003, 290), *função e cargo* são sinónimos sendo o seu conceito definido como “o conjunto estabilizado de tarefas que é exercido com determinado grau de complexidade e nível de responsabilidade pelo seu titular”.

² A NP 4427 define, que, saberes são conhecimentos, saberes-fazer são métodos e técnicas e que saberes-estar são atitudes e comportamentos.

³ Ao longo do nosso trabalho é sinónimo de *descrição de cargo*.

II. ENQUADRAMENTO CONCEPTUAL

II.1. A GPO nas organizações

As organizações tentam permanentemente adoptar modelos estruturais que permitam proporcionar-lhes mais inovação e melhor ajustamento às novas condições. Estas mudanças vieram colocar os Recursos Humanos no centro das preocupações dos gestores, pois rapidamente se percebeu que, em última análise, daqueles dependia a adaptação da Empresa aos sucessivos desafios do mercado e, portanto, a sua continuidade. Segundo Chiavenato (1999, 4) “*as organizações funcionam através das pessoas que delas fazem parte, que decidem e agem em seu nome.*” Numa organização, quanto mais eficaz for a gestão de pessoas, quanto melhor se canalizarem os esforços para que estas também atinjam os seus objectivos pessoais, maior progressão e prosperidade dela se pode esperar.

O conceito de GPO já não é recente. A introdução deste modelo de gestão, em 1954, deve-se a Peter Drucker. Este autor publicou um livro⁴ onde expõe a necessidade de desenvolver metas tangíveis e verificáveis, susceptíveis de serem medidas, e de estabelecer um processo pelo qual os gestores superiores e subordinados de uma organização identificam em conjunto os seus objectivos comuns, definem o campo de responsabilidade de cada um em termos de resultados esperados e usam estas medidas como guias para a actividade da unidade e para avaliar a contribuição de cada um dos seus membros. Os subordinados poderiam assim exercer auto-controlo e a avaliação seria feita em função da concretização desses objectivos.

Esta abordagem direcciona a gestão para objectivos e fins, numa oposição clara à perspectiva Taylorista⁵ em que a gestão assentava em processos e actividades. Desta forma, Bilhim (1997, 36) considera a GPO “...*uma filosofia de gestão que substitui a preocupação de “como” gerir pela de “porque” ou “para que” gerir*”, em que a ênfase está no fazer o trabalho mais relevante para os objectivos da organização (alcançar a eficácia) e não no fazer bem o trabalho (alcançar a eficiência).

⁴ The Practice of Management (1954).

⁵ Frederick Taylor é considerado o “pai da administração científica” por propor a utilização de métodos científicos cartesianos na administração de empresas. Segundo Taylor, todo e qualquer trabalho necessitava, previamente, de um estudo para que fosse determinada uma metodologia própria visando sempre o seu máximo desenvolvimento. O controlo desse trabalho tinha como finalidade verificar se estava a ser executado de acordo com a sequência e o tempo pré-programados, de modo a evitar desperdício operacional.

Para Câmara, Guerra e Rodrigues (2003, 340) o conceito de gestão participativa por objectivos de Peter Drucker é, ainda hoje, a base dos sistemas de avaliação do desempenho da generalidade das empresas. Na sua raiz, este conceito assenta na ideia de que uma organização, em função da sua missão e plano estratégico, tem objectivos permanentes, que vão sendo reajustados à medida da evolução do mercado, e objectivos de curto prazo que por norma coincidem com o ciclo anual de gestão. Para Teixeira (1998, 41) os objectivos, estabelecidos entre superior e subordinados, são a base fundamental dos esforços de motivação, avaliação e controlo.

Chiavenato (1987, 443) define GPO como uma técnica participativa de planeamento e avaliação, através da qual os superiores e subordinados, em conjunto, estabelecem objectivos (resultados) a alcançar num determinado período de tempo, em termos quantitativos, dimensionando as respectivas contribuições (metas) e controlam sistematicamente o desempenho de forma a proceder às correcções necessárias.

Este modelo de gestão requer, assim, que se definam no início os objectivos que a organização pretende atingir a longo prazo, os quais deverão originar objectivos de curto prazo que, por sua vez, vão regular os objectivos dos gestores ou dos departamentos e sub-departamentos até aos supervisores de primeira linha.

Tendo como referencial os objectivos globais da organização, desenvolvidos ao nível do topo da hierarquia, as chefias intermédias devem estabelecer objectivos ao seu nível e colaborar, de forma participativa, no desenvolvimento dos objectivos da unidade mais vasta em que estão integradas. Desta forma, asseguram que esses objectivos estão em concordância com os objectivos da organização. No que respeita aos resultados, estes serão medidos em função da sua contribuição para o sucesso da organização.

De acordo com Rocha (1999, 130) a GPO supõe um tipo de gestão participativa atendendo a que os trabalhadores tomam parte na discussão e conhecem os objectivos da empresa. Além disso, implica a integração dos aspectos humanos e dos objectivos da organização e coloca uma ênfase especial no conceito de motivação e no desenvolvimento das capacidades dos subordinados. Podemos afirmar que a GPO é fundamentalmente um método de agregar num padrão mais lógico e objectivo as tarefas que as pessoas já fazem normalmente, embora de uma forma pouco sistematizada ou de maneira a obscurecer a sua responsabilidade pessoal.

Relativamente aos principais elementos que caracterizam este método de gestão, escolhemos a perspectiva de Caetano (1997, 73)⁶, por sistematizar o que também refere Chiavenato (2000, 272-274), Rocha (1999, 129-131) e Teixeira (1998, 41-42), que descreve o processo de GPO sendo este constituído por quatro elementos indispensáveis: formulação de objectivos, planeamento da acção, auto-controlo e revisões periódicas. Estes elementos são caracterizados através de oito etapas, as quais se apresentam no quadro 1.

Quadro 1 – Etapas da GPO

Elemento	Etapa	Observações
1. Formulação de objectivos	1. Elaboração de objectivos gerais de longo prazo e dos planos de acção	A um nível macro-organizacional.
	2. Definição de objectivos específicos para a organização	A formulação dos objectivos realiza-se através de um processo em cascata que vai desde o topo até ao nível mais baixo da organização. Em cada nível hierárquico os objectivos são traduzidos para um nível mais específico e de alcance mais limitado.
	3. Estabelecimento dos objectivos departamentais	
	4. Especificação dos objectivos individuais correspondentes a cada cargo	
2. Planeamento da acção	5. Determinação dos meios necessários para cada actor atingir os seus objectivos	São especificadas quais as actividades a realizar, quem as realiza, com que prioridade, tempo máximo para a sua execução, etc.
3. Auto-controlo	6. Corrigir eventuais desvios da acção relativamente aos objectivos a prosseguir	Etapa importante no processo de GPO atendendo a que é o próprio indivíduo que deve controlar o seu desempenho. ⁷
4. Revisões periódicas	7. Confrontação do desempenho individual e organizacional com os objectivos definidos	Analisa-se os progressos, resolvem-se os problemas e redefinem-se, se necessário, alguns objectivos.
	8. Avaliação do desempenho global de cada indivíduo	Tem em vista reforçar comportamentos, aumentar a motivação, desenvolver as competências, etc.

⁶ Citando Raia (1974).

⁷ Este auto-controlo só será possível se o indivíduo tiver, por parte do seu superior, informação e *feedback* adequados sobre a sua actividade.

II.1.1. Benefícios e preocupações com a implementação do modelo de GPO

A grande vantagem da GPO é que os objectivos organizacionais são convertidos em objectivos específicos para as unidades orgânicas e para os indivíduos. Assim, a todas as pessoas de uma organização são proporcionados objectivos específicos de desempenho, devendo estas participar activamente na sua definição. Alcançados esses objectivos, são, por consequência, atingidos os objectivos da unidade e da organização.

Para Chiavenato (2000, 276), os maiores benefícios da GPO são:

- Os esforços de todas as pessoas estão focalizados nas actividades que conduzem ao alcance dos objectivos;
- O desempenho é melhorado em todos os níveis organizacionais;
- O atingir e superar os objectivos motiva os funcionários;
- A garantia de que os objectivos departamentais e individuais estão alinhados com os objectivos organizacionais;
- A verificação e comunicação dos desvios é sistematicamente utilizada;
- Ultrapassados os objectivos fixados, poderão ser oferecidas recompensas de forma transparente.

Todavia, Oliveira Rocha (1999, 132-134) alerta que a implementação da GPO numa determinada organização implica importantes alterações estruturais, pois este modelo não é passível de ser implementado numa estrutura burocrática e formal. Assim, a *estrutura da organização* tem de ser alterada para a constituição de pequenos grupos em que seja fácil o contacto entre os seus membros; a burocracia organizacional tem de ser eliminada (chefias intermédias que se verifiquem desnecessárias, deverão ser eliminadas); o relacionamento não deve ser feito exclusivamente de cima para baixo, mas nos dois sentidos. Quanto à *estrutura do trabalho*, a implementação da GPO exige a sua alteração, pois as tarefas que habitualmente se distribuem pela hierarquia, desde as funções de gestão (no topo) até às de rotina (na base), passarão a incluir os quatro elementos do trabalho: gestão, planeamento, controlo e rotina. No que respeita à *estrutura de um plano de carreiras*, a implementação da GPO implica o estabelecimento de um plano de carreiras em que se determine a progressão de cada indivíduo, se especifique o desenvolvimento no curto prazo e se preveja, anualmente, a revisão do progresso de cada pessoa.

Pensamos pertinente mencionar Bosco Lodi⁸ porquanto o autor afirma, que, embora esteja provado que as organizações que utilizam o modelo de GPO obtêm

⁸ Citado por Chiavenato (1987, 466).

resultados superiores àquelas que não formulam as suas próprias metas⁹, a GPO tende a exigir muito das pessoas e que, por isso, estas “*devem ser preparadas para receberem o método e para poderem aplicá-lo criteriosamente*”.

Segundo António Caetano (1997, 72), após Drucker outros autores se debruçaram sobre o método de GPO, o qual foi evoluindo e sendo modificado. Quanto à sua aplicação a GPO tem sido utilizada como sistema integrado de gestão, como método de planeamento e controlo e como método de avaliação de desempenho. No respeitante a este último aspecto, a GPO tem em vista dois desígnios fundamentais: por um lado, criar critérios de medida objectivos e aceites, por outro, facilitar a avaliação, visto que o avaliado participa na definição dos objectivos (padrão de comparação) e na análise dos resultados. Facto importante, é que a consequente análise do desempenho (comparação entre os objectivos fixados e os resultados alcançados) visa, sobretudo, a resolução de problemas e o desenvolvimento das competências dos colaboradores atendendo a que permite colocar em evidência eventuais necessidades de formação. Assim, importa vincar que a GPO, podendo ser utilizada como um método de avaliação do desempenho, consiste fundamentalmente num método de desenvolvimento organizacional. Caso não seja encarada nesta perspectiva as suas vantagens não poderão ser potenciadas.

II.1.2. Os objectivos

Para Chiavenato (2000, 256), os objectivos são resultados específicos que se pretendem alcançar num determinado período de tempo. No entender deste autor “*os objectivos constituem a mola mestra da administração, a focalização para onde devem convergir todos os esforços da organização, o ponto onde as coisas deverão chegar*.” Todavia, refere que estes fazem parte de um contexto mais lato, que são a *missão* e a *visão* das organizações.

A missão abrange os objectivos essenciais da organização e está normalmente focalizada no cliente externo, seja ele de que natureza for. Se aos diferentes níveis os gestores não conhecerem a missão da sua organização (que constitui o fundamento da sua existência) e os seus objectivos essenciais, nunca saberão qual o melhor caminho a seguir.

⁹ Cada objectivo deve estar associado a uma meta. É a definição desta que clarifica o nível de exigência requerido no cumprimento do objectivo.

A visão, por sua vez, é aquilo que a organização pretende ser no futuro. As organizações devem ter uma visão realista de si mesmas, dos seus recursos, do relacionamento que desejam manter ou desenvolver com os seus clientes e mercados, de como pretendem atingir os seus objectivos organizacionais, de como devem aproveitar as oportunidades e desafios que se lhes colocam e da envolvente em que actuam. O termo visão reflecte, assim, um sentido de futuro.

Desta forma, a importância dos objectivos organizacionais pode ser consubstanciada nos seguintes aspectos (Chiavenato, 1987, 442):

- Proporcionam à organização uma directriz precisa no sentido de uma finalidade comum;
- Provocam o trabalho em equipa;
- Servem de base segura para verificar o valor das metas e dos planos e ajudam a evitar erros devido à omissão;
- Permitem prever o futuro com menor incerteza, pois a organização dirige o seu próprio destino, ao invés de submeter-se às fatalidades do acaso;
- Ajudam a orientar e a prever a distribuição criteriosa de recursos que muitas vezes são escassos.

Considerando que as organizações, por norma, têm em vista mais do que um objectivo, estes necessitam de ser ordenados de acordo com a sua importância e prioridade, evitando assim possíveis conflitos e potenciando a criação de sinergias. Implícita ou explicitamente, cada organização tem a sua hierarquia de objectivos. Os organizacionais desdobram-se em objectivos divisionais, estes em objectivos departamentais e, por último, destes se deduzem os objectivos individuais. Para que esta hierarquia de objectivos possa ser alcançada com eficiência, é necessário ter em consideração os seguintes cuidados:¹⁰

- Os objectivos devem fazer com que todos os órgãos e componentes da organização contribuam com uma parcela do esforço global;
- Devem ser tidas em conta as várias alternativas para atingir um objectivo, assim como a relativa eficiência e custo de cada uma delas;
- Os objectivos devem ser comunicados de forma a que as pessoas compreendam as metas da sua função e a relação destas com os objectivos fundamentais da empresa;

¹⁰ Charles H. Granger citado por Chiavenato (1987, 445).

- Os objectivos devem ser periodicamente revistos e, se necessário, reformulados tendo em vista a sua actualização de acordo com eventuais alterações das condições do mercado e os benefícios que podem ser obtidos com a revisão dos fins visados pela organização.

Num modelo de gestão por objectivos um aspecto obrigatório a considerar diz respeito às características que estes devem apresentar. A maioria dos autores sugere que deverão ser relevantes para o cargo exercido, claros (concretos, precisos), específicos, controláveis, mensuráveis (com metas quantitativas definidas, o que permite verificar quando são atingidos), definidos no tempo, desafiantes (que requeiram esforço das pessoas, isto é, que não sejam atingidos com facilidade, mas que também não sejam muito difíceis de alcançar) e que devem ser coordenados com os objectivos de outros. Se os objectivos se afastarem destas características, e considerando que a avaliação do desempenho se faz mediante os resultados alcançados, esta avaliação poderá tornar-se pouco quantificável, logo também pouco eficaz. Atendendo a que são os números que orientam o desempenho para um resultado mensurável, os objectivos que não poderem ser quantificados deverão ser obrigatoriamente verificáveis.

II.2. Ferramentas de apoio à GPO. O “Balanced Scorecard”.

A forma de exercer o controlo de gestão de uma organização foi e sempre será uma preocupação permanente dos seus gestores. Para o efeito foram desenvolvidas metodologias, sendo muito conhecida o “Tableau de Bord” (TDB).

O TDB é uma ferramenta de gestão que, até aos anos 80, não foi mais do que um “relatório” onde se comparavam e controlavam os dados obtidos com os previamente fixados (em orçamento), tendo em vista a tomada de medidas correctivas. Embora muito útil para as organizações, o TDB apresentava algumas insuficiências das quais destacamos (Russo, 2005, 14):

- A apresentação de dados eminentemente financeiros, mostrando, também, apenas o impacto das decisões dos gestores sobre a variável financeira;
- O predomínio de critérios financeiros não garantia o alinhamento dos interesses da Direcção e dos gestores das diferentes unidades orgânicas;
- Não fazia a ligação entre a estratégia e as acções tomadas ao nível operacional.

Na década de 90 surgiram as preocupações sobre a necessidade de coerência entre os objectivos estratégicos e as acções a tomar no âmbito desta ferramenta de

gestão. Como consequência o TDB foi sendo aperfeiçoado à medida que se comprovava a crescente importância de factores intangíveis na boa gestão das organizações. Porém, os gestores acabaram por manter a primazia da perspectiva financeira na análise do desempenho, em detrimento de outras perspectivas igualmente importantes.

Assim, apesar de o TDB ser desenvolvido a partir da missão e da definição dos objectivos de cada centro de responsabilidade, que, por sua vez, originam a identificação dos factores críticos de sucesso (sendo estes quantificados pelos indicadores de desempenho), não deixa de ser, essencialmente, um instrumento de informação rápida, que compara os resultados realizados com as previsões, permitindo apurar os desvios, elaborar diagnósticos e tomar decisões a curto prazo.

Desta forma, na sequência de estudos realizados em várias multinacionais americanas, insatisfeitas com o facto de verificarem que os seus métodos de avaliação do desempenho empresarial, que se baseavam em indicadores contabilísticos e financeiros, não estavam adequados ao contexto competitivo mundial, porque prejudicavam a criação de valor a médio e longo prazo¹¹, os professores norte-americanos Robert Kaplan e David Norton apresentaram em 1992, nos Estados Unidos, a ferramenta de gestão “Balanced Scorecard” (BSC).

O BSC é uma metodologia concebida para transformar a missão de uma organização e a sua estratégia organizacional em objectivos concretos, devidamente quantificáveis, associando-lhes um conjunto de instrumentos de medida que possibilitam o acompanhamento e a verificação do seu grau de realização. Traduz-se, assim, na identificação de um conjunto de indicadores, financeiros e não financeiros, referentes aos factores críticos de sucesso de uma organização, o que permite efectuar um adequado e sistemático controlo de gestão.

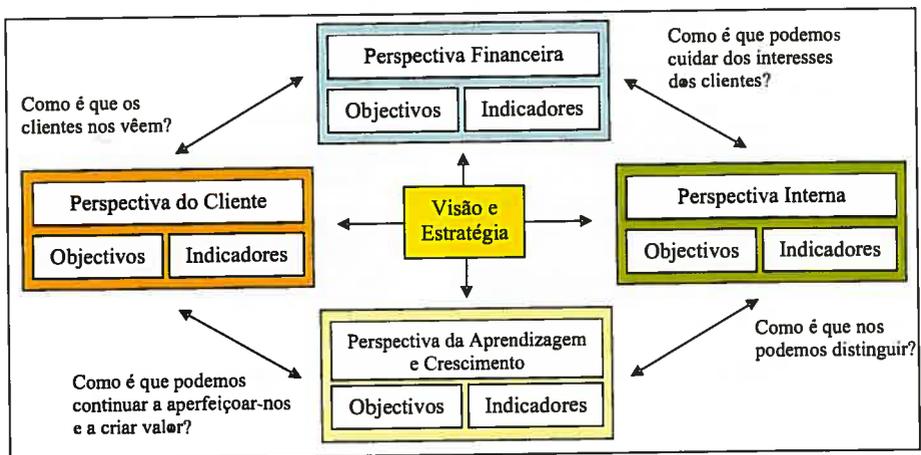
As características do BSC são as seguintes (Sousa e Rodrigues, 2002, 57-62):

- A gestão é focalizada na estratégia da organização, traduzindo-a em objectivos e indicadores, agrupados em quatro perspectivas: “Financeira”, “Clientes”, “Processos Internos” e “Aprendizagem e Desenvolvimento Organizacional”;

¹¹ Tal acontecia quando os gestores promoviam, no curto prazo, sem olhar a meios, cortes radicais nas despesas, com o intuito de conseguirem lucros imediatos, pois as suas remunerações estavam dependentes dos resultados financeiros apresentados aos accionistas. Como consequência originavam uma redução da qualidade dos serviços prestados, a saída de quadros e trabalhadores imprescindíveis, o aumento da insatisfação dos clientes e a desmotivação dos empregados, num claro sacrifício do potencial de desenvolvimento futuro das suas organizações.

- Considera que existem relações de causa e efeito entre estas perspectivas e as medidas e acções de desempenho, de curto e longo prazo;
- De acordo com a estratégia definida, induz a comunicação, o envolvimento e o alinhamento das pessoas e o ajustamento dos recursos da organização;
- Assegura o *feedback* e a aprendizagem resultante das acções e dos resultados atingidos (a curto e a longo prazo), tendo em vista facilitar a revisão da própria estratégia.

Na figura 1 apresentamos as quatro componentes do BSC.



Fonte: (Sousa e Rodrigues, 2002, 60)

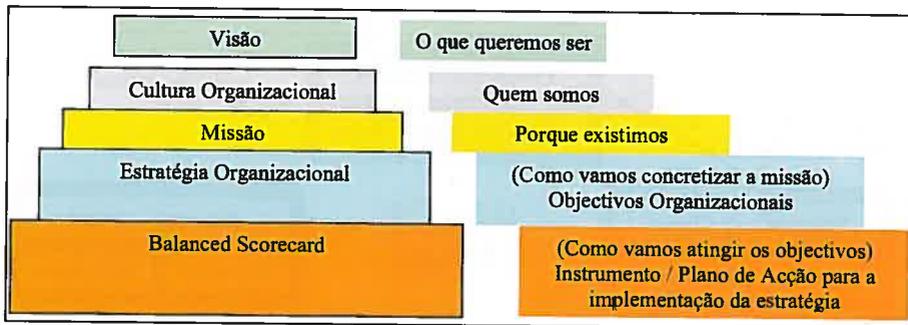
Figura 1 – Componentes do “Balanced Scorecard”

As componentes do BSC são arquitectadas de forma integrada para se reforçarem umas às outras, indicando as actuais e futuras perspectivas da organização. Os indicadores não são listados de forma aleatória, mas por áreas (de acordo com as quatro perspectivas de desempenho organizacional) devidamente interrelacionadas e decorrentes da visão e da estratégia que se pretende implementar.

Apesar de Kaplan e Norton terem lançado o BSC como mera ferramenta de medição e avaliação de desempenho multi-dimensional (não visava apenas a perspectiva financeira) este instrumento de gestão rapidamente evoluiu para se tornar, actualmente, numa metodologia de clarificação e implementação da estratégia. É neste contexto que Alves e Pereira (2005, 48) referem que “*esta metodologia, com as*

necessárias adaptações ao contexto dos organismos do Estado, está na base das orientações da Reforma da Administração Pública, em curso, que elege a gestão por objectivos como um dos vectores essenciais.”

Por fim, nesta óptica da concepção de um sistema de gestão vocacionado para gerir a estratégia de uma organização, visualizemos, na figura 2, o posicionamento e a importância do BSC no quadro conceptual, articulado em cascata, que lhe dá forma e coerência (Lopes, 2005, 18).



Fonte: (Lopes, 2005, 19).

Figura 2 – O “Balanced Scorecard” no quadro da estratégia organizacional

Mas porque o desempenho organizacional depende sobretudo da forma como é gerido o desempenho individual, vamos abordar no sub-capítulo seguinte o sistema de gestão do desempenho individual, com particular incidência na sua fase de avaliação.

II.3. A Avaliação do Desempenho como parte integrante de um Sistema de Gestão do Desempenho

De acordo com Thomaz (2005, 193) um *Sistema de Gestão do Desempenho* é constituído por três fases:

- Planeamento – onde são estabelecidas metas e objectivos;
- Acompanhamento (*coaching*) – onde é efectiva a intervenção do gestor para dar o *feedback* e proceder a ajustamentos do desempenho;
- Avaliação – onde o desempenho individual é “medido”, formalmente documentado e entregue o *feedback*.

Desta forma, a avaliação do desempenho é apenas uma parte da gestão do desempenho, sendo encarada como uma maneira inquestionável de prestar periodicamente contas do realizado pelas pessoas de uma determinada organização.

A preocupação na gestão de pessoas, levou as organizações a procurarem dotar os seus sistemas de gestão de pessoas com instrumentos funcionais, claros e transparentes, em especial os mecanismos de avaliação do desempenho, pois os seus efeitos sobre os avaliados, consoante se trate de uma avaliação favorável ou desfavorável, em determinado momento profissional, poderá condicionar todas as oportunidades de desenvolvimento do avaliado.

Até 1954, quando Peter Drucker apresentou a GPO, a avaliação do desempenho processava-se quase sempre apenas num único sentido; o avaliador, baseado num referencial próprio, tecia um juízo de valor sobre o desempenho do avaliado em aspectos que considerava importantes na execução de determinada tarefa ou conjunto de tarefas. A opinião do avaliado era irrelevante e este não tinha qualquer participação no processo. A GPO veio revolucionar a concepção e a importância da avaliação do desempenho, pois esta passou a processar-se nos dois sentidos, impondo o envolvimento e o comprometimento do avaliado.

II.3.1. O que é a avaliação do desempenho?

Para Rocha (1999, 120) a avaliação do desempenho consiste *“na sistemática apreciação do comportamento do individuo na função que ocupa, suportada na análise objectiva do comportamento do homem no trabalho, e comunicação ao mesmo do resultado da avaliação.”* Assim, a atenção deve centrar-se especificamente no desempenho no cargo, no comportamento da pessoa no desempenho da sua função, e não no desempenho em geral.

A avaliação do desempenho é o instrumento mais utilizado para medir o grau de aproximação dos resultados ou do empenhamento dos colaboradores aos padrões definidos, fornecendo elementos essenciais para:

- melhorar a definição das funções;
- determinar necessidades de formação;
- criar oportunidades de carreira, tendo em atenção as potencialidades demonstradas;
- premiar em função do contributo para a concretização dos objectivos da organização.

Câmara, Guerra e Rodrigues (2003, 337) referem que a avaliação do desempenho serve, em primeira linha, para validar os métodos de recrutamento utilizados, atendendo a que, uma *performance* abaixo do esperado pode indiciar a necessidade de revisão e melhoria das metodologias utilizadas na escolha dos indivíduos para a organização.

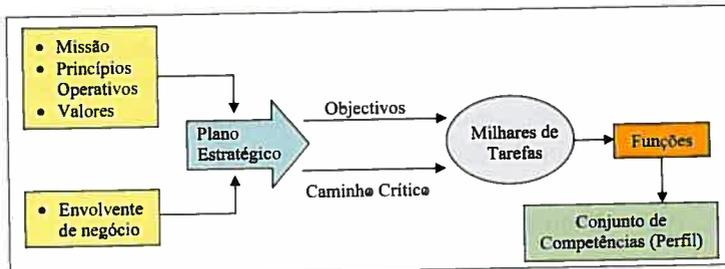
Segundo o Professor João Bilhim¹², a avaliação do desempenho faz-se rápida e tranquilamente quando é antecedida do devido planeamento do desempenho, ou seja, quando avaliador e avaliado comungam dos objectivos a atingir e dos indicadores que permitem identificar se foram ou não alcançados por este último, contribuindo para o sucesso do primeiro. O autor considera também que a percepção que muitas vezes se tem da avaliação do desempenho não é a mais correcta, pois as pessoas preocupam-se com o que aconteceu, inculcando, em vez de resolver os problemas detectados, através de uma estreita cooperação entre o avaliador e o avaliado.

De nada nos serviria definir os objectivos, elaborar um cuidadoso planeamento e organizar o trabalho se não fosse possível efectuar a avaliação dos resultados do trabalho realizado por cada colaborador, com objectividade e equidade, do ponto de vista da sua unidade orgânica ou da organização. Deste modo, a avaliação é um acto primordial de gestão. Mais do que propiciar perspectivas de desenvolvimento profissional, o que está em causa é o comprometimento assumido com a missão, estratégia e objectivos da organização, incumbindo a esta, investir na carreira do seu pessoal. Com base no julgamento do valor, da excelência e das qualidades individuais é possível localizar problemas de integração ou de não aproveitamento, permitindo que a colocação de pessoas em cargos e funções se revista de importância estratégica na gestão dos recursos humanos.

Porém, a apreciação do valor demonstrado pelo indivíduo efectuada sempre com menção ao seu posto de trabalho, ou melhor, às tarefas e responsabilidades da sua função, torna imprescindível que sejam do conhecimento do avaliador, com total objectividade, essas mesmas tarefas e responsabilidades. Só desta forma, conhecendo o que o titular de um cargo faz, como faz e para que faz, é possível pronunciar-se justa e objectivamente sobre o valor do seu desempenho, pelo que, a prévia análise da função é determinante. Assim, baseando-se o desempenho das funções na missão, na estratégia, nos princípios operativos e na cultura organizacional é necessário determinar

¹² Conferência no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas subordinada ao tema “Inovação no Sector Público: SIADAP e MindLab” realizada em 13 de Março de 2006, em Lisboa.

“quais as características, atitudes e comportamentos (...) ou seja, definir quais as competências exigidas para cada função” (Thomaz, 2005, 195) para que esta possa ser eficientemente realizada. Estas competências deverão igualmente ser bem conhecidas pelo avaliador. Na figura 3 mostramos como Câmara, Guerra e Rodrigues (2003, 296) consideram a ligação entre a estratégia empresarial e o perfil de competências das funções.

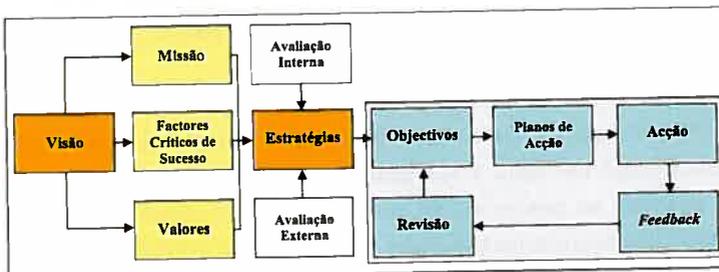


Fonte: (Câmara, Guerra e Rodrigues, 2003, 296)

Figura 3 – A estratégia empresarial e o perfil de competências das funções

São a missão, a envolvente de negócio em que se situa e a estratégia que determinam o conjunto de competências que são relevantes para as funções chave de uma determinada empresa. Para os autores, a ligação das competências à missão e estratégia globais da empresa permite identificar dois conjuntos de competências: *Genéricas* (as que são comuns a todas as funções da empresa) e *Específicas* (fundamentais ao desempenho eficaz de determinada função).

Por sua vez, com o diagrama da figura 4 ilustramos o papel que a gestão do desempenho ocupa em contexto organizacional, representando, a azul, o ciclo da avaliação do desempenho (estabelecimento de objectivos planos de acção acção *feedback* revisão do desempenho).



Fonte: (Thomaz, 2005, 196) citando Michael J. Armstrong.

Figura 4 – Papel da gestão do desempenho em contexto organizacional

Mas esta avaliação é a medição de algo (Caeiro, 2000, 172), implicando sempre o estabelecimento de uma comparação. Com base num determinado padrão, comparamos uma característica, a execução de uma tarefa ou o resultado de um trabalho. Não é possível avaliar os resultados de um colaborador se não forem comparados com os resultados inicialmente estabelecidos ou alcançados por outros. É a existência de uma referência que nos dá a noção de que os resultados são bons ou maus. Assim, o desempenho deverá ser sempre determinado tendo em atenção duas fases complementares: numa primeira fase, em relação à função do avaliado e numa segunda fase, em relação aos seus pares. Para avaliar o desempenho é assim necessário efectuar duas comparações consecutivas: a descrição da função com o desempenho do seu titular e o desempenho deste com os desempenhos dos outros colaboradores.

II.3.2. Avaliação do desempenho e avaliação do potencial

Para Bilhim (2006, 258) as organizações desejam determinar a qualidade e a quantidade de realização dos seus membros, através do diagnóstico do seu potencial futuro e da identificação de áreas com deficiências que possam ser objecto de formação profissional. Desta forma, este autor conclui que a avaliação de desempenho pode ter duas grandes funções: administrativa (utilidade dos resultados da avaliação para outras técnicas de gestão de recursos humanos, como, por exemplo, a remuneração e a promoção) e de desenvolvimento (aumento de competências através da formação).

Torna-se assim importante diferenciar, em termos conceptuais, avaliação do desempenho e avaliação do potencial. Para Santos (1997, 29) *“embora o potencial seja analisável do desempenho, podendo inferir-se a partir deste, o desempenho nem sempre é uma amostra significativa para que dele se possa chegar ao potencial.”* Citando Stoner, o autor refere *“que muitas vezes se parte da premissa (errada) de que uma pessoa que tenha as qualificações e a capacidade para ter um bom desempenho numa determinada função terá, automaticamente, um bom desempenho num cargo diferente, ou de maior responsabilidade.”*

Assim, se a avaliação se basear em juízos sobre o grau em que a pessoa possui certas qualidades necessárias ao prosseguimento na carreira, destinando-se a um ordenamento tendo em vista a sua promoção, estamos claramente a falar numa avaliação centrada no potencial. Se, por outro lado, o objectivo da avaliação for efectivamente diagnosticar necessidades de formação ou a colocação em determinado cargo da pessoa que melhores competências tem para o desempenhar, esta terá obrigatoriamente que se basear no desempenho efectivo.

Usualmente as organizações avaliam o desempenho efectivo e exploram, simultaneamente, o valor potencial dos seus colaboradores. A entrevista de avaliação constitui uma oportunidade de comunicação que deverá ser aproveitada precisamente para abordar algumas questões relativas ao potencial do avaliado.

III. CARACTERIZAÇÃO DO SIADAP E DOS SISTEMAS DE AVALIAÇÃO DO MÉRITO DOS MILITARES DAS FORÇAS ARMADAS

III.1. O SIADAP

A gestão do desempenho constitui um vector essencial das reformas ligadas à gestão pública em grande parte dos países da União Europeia, destacando a obtenção de resultados e a aplicação de conceitos e instrumentos de avaliação e de gestão desse desempenho¹³. Assim, foi considerada a necessidade de instituir um modelo de avaliação com maior credibilidade¹⁴ julgado essencial para a introdução de uma nova cultura de gestão pública, para uma correcta apreciação dos recursos atribuídos a cada um dos organismos e funções, criando condições de maior motivação profissional, qualificação e formação permanente dos recursos humanos¹⁵.

O SIADAP é também considerado um instrumento de gestão que, sendo devidamente utilizado, permite a identificação de desequilíbrios funcionais, deficiências organizacionais, a responsabilização do pessoal e dos dirigentes, estabelecendo um clima de exigência, de mérito e de transparência na acção dos serviços¹⁶.

Não se esgotando a avaliação na apreciação do desempenho individual, o Governo considerou fundamental a criação de um modelo que integrasse a avaliação dos trabalhadores, dos dirigentes e dos serviços e organismos, que se constituísse num sistema global de avaliação cujo desenvolvimento deveria ser um impulsionador da mudança de cultura e práticas de gestão¹⁷.

¹³ Exposição de Motivos da Lei n.º 10/2004, de 22 de Março.

¹⁴ O modelo anterior, designado por Classificação de Serviço, estava completamente desacreditado face a uma prática comum de atribuição de classificações máximas.

¹⁵ Exposição de Motivos da Lei n.º 10/2004, de 22 de Março, cit. 13.

¹⁶ Idem.

¹⁷ Ibidem.

Desta forma, a Lei n.º 10/2004, de 22 de Março, cria o SIADAP de acordo com as seguintes linhas essenciais:

- É um sistema integrado de avaliação do desempenho, envolvendo a avaliação individual dos trabalhadores, a avaliação dos dirigentes e a avaliação dos serviços e organismos;
- Promove a diferenciação pelo mérito, implicando o fim das injustiças que se verificavam com a atribuição generalizada e sistemática de notas máximas de desempenho;
- Reflecte uma cultura de exigência através da definição de quotas de mérito e excelência para as avaliações;
- Reforça os níveis de responsabilidade e controlo dos titulares de funções de direcção e de chefia;
- Incrementa o comprometimento entre avaliadores e avaliados, face à definição de metas a atingir anualmente, estabelecidas com o intuito de garantir uma maior eficácia na gestão dos recursos humanos.

III.1.1. Princípios do SIADAP

De acordo com o artigo 3.º da Lei n.º 10/2004, de 22 de Março, o SIADAP rege-se, entre outros, pelos seguintes princípios:

- “- Orientação para resultados, promovendo a excelência e a qualidade do serviço;*
- Responsabilização e desenvolvimento, assumindo-se como um instrumento de orientação, avaliação e desenvolvimento dos dirigentes, trabalhadores e equipas para a obtenção de resultados e demonstração de competências profissionais;*
- Reconhecimento e motivação, garantindo a diferenciação de desempenhos e promovendo uma gestão baseada na valorização das competências e do mérito;*
- Coerência e integração, suportando uma gestão integrada de recursos humanos, em articulação com as políticas de recrutamento e selecção, formação profissional e desenvolvimento de carreira.”*

III.1.2. Objectivos do SIADAP

Considerando os princípios referidos, o artigo 4.º da referida Lei enuncia os seguintes objectivos:

- “- *Avaliar a qualidade dos serviços e organismos da Administração Pública (...);*
- *Avaliar, responsabilizar e reconhecer o mérito dos dirigentes, funcionários, agentes e demais trabalhadores em função da produtividade e resultados obtidos, ao nível da concretização de objectivos, da aplicação de competências e da atitude pessoal demonstrada;*
 - *Diferenciar níveis de desempenho (...);*
 - *Potenciar o trabalho em equipa (...);*
 - *Identificar as necessidades de formação e desenvolvimento profissional (...);*
 - *Fomentar oportunidades de mobilidade e progressão profissional de acordo com as competências e o mérito demonstrados;*
 - *Promover a comunicação entre as chefias e os respectivos colaboradores;*
 - *Fortalecer as competências de liderança e de gestão (...).”*

III.1.3. Principais características do SIADAP

O SIADAP integra-se no ciclo anual de gestão de cada serviço e organismo da AP, sendo este ciclo composto pelas seguintes fases (SEAP, 2004, 4):

- “- *Elaboração do plano de actividades para o ano seguinte, de acordo com os objectivos estratégicos, as atribuições orgânicas e os meios financeiros e humanos existentes;*
- *Definição dos objectivos de cada unidade orgânica a prosseguir no ano seguinte;*
 - *Definição dos objectivos a atingir por cada trabalhador e/ou equipa no ano seguinte;*
 - *Avaliação dos desempenhos;*
 - *Elaboração do relatório de actividades.”*

No que respeita à elaboração do plano e relatório anual de actividades, desde 1996 que o Decreto-Lei n.º 183/96, de 27 de Setembro, no seu artigo 1.º, determina que “*todos os serviços e organismos da AP central, institutos públicos que revistam a natureza de serviços personalizados e fundos públicos devem obrigatoriamente elaborar planos e relatórios anuais de actividades.*”

Quanto ao plano anual de actividades, este “*deve discriminar os objectivos a atingir, os programas a realizar e os recursos a utilizar (...) após aprovação pelo ministro competente, fundamentará a proposta de orçamento a apresentar na fase de*

preparação do Orçamento do Estado devendo ser corrigido em função deste após a aprovação da Lei do Orçamento.”

Por sua vez, o relatório de actividades “*deve discriminar os objectivos atingidos, o grau de realização dos programas e os recursos utilizados.*”

Assim, não é nova esta obrigatoriedade da elaboração do plano e relatório anual de actividades. Desta forma, cumprindo a lei, e comprometendo toda a estrutura hierárquica, devem ser estabelecidos objectivos estratégicos nas organizações que integram a AP que são depois decompostos pelos diferentes níveis da organização, definindo os objectivos de cada unidade orgânica a prosseguir no ano seguinte, até à definição dos objectivos a atingir por cada trabalhador para o ano que se segue.

Quanto à avaliação dos desempenhos, de acordo com o disposto no artigo 10.º do Decreto Regulamentar n.º 19-A/2004, de 14 de Maio, esta materializa-se em fichas de avaliação, que consubstanciam os “*instrumentos normalizados e diferenciados em função dos grupos profissionais ou situações específicas*”, para a realização da avaliação. Nestas fichas de avaliação estão definidos os “*factores que integram a componente de competências dos diferentes grupos profissionais, bem como a descrição dos comportamentos que lhes correspondem.*”

As fichas de avaliação são diferenciadas para os seguintes grupos profissionais: dirigentes intermédios, pessoal técnico superior e técnico, pessoal técnico profissional e administrativo, pessoal operário e pessoal auxiliar. Apresentamos no Anexo A o exemplo de uma das fichas de avaliação do SIADAP.

O procedimento de avaliação do desempenho é constituído pelas seguintes fases (SEAP, 2004, 8):

- Definição de objectivos (os avaliadores e os avaliados acordam entre si a definição dos objectivos, indicadores de medida, valores e respectiva ponderação);
- Auto-avaliação (envolvimento do avaliado no processo de avaliação);
- Avaliação prévia (dos colaboradores sob responsabilidade de um avaliador, para apresentação em reunião de harmonização das avaliações);
- Harmonização das avaliações (em reunião do Conselho Coordenador da Avaliação com o intuito de harmonizar as avaliações e validar as propostas de avaliação final correspondentes às cotas de mérito e excelência);
- Entrevista com o avaliado (reunião anual onde se analisam a auto-avaliação e os resultados da avaliação e se definem os objectivos para o ano que se segue);
- Homologação (o dirigente máximo do organismo aprova as avaliações);

- Reclamação (por parte dos avaliados, se o entenderem, efectuada ao dirigente máximo do serviço);
- Recurso hierárquico (da decisão do dirigente máximo do serviço sobre a reclamação).

Gostaríamos de destacar, neste processo, a obrigatoriedade da realização da entrevista anual de avaliação na qual, sendo um direito do avaliado e um dever do avaliador, se procede, como foi referido, à análise conjunta dos factores considerados para a avaliação e para a auto-avaliação. Esta auto-avaliação constitui-se igualmente num dever do avaliado garantindo uma responsabilização e um envolvimento activo no processo de avaliação.

Torna-se relevante mencionar também, quais as componentes que fazem parte deste sistema de avaliação do desempenho. Assim, o artigo 8.º da Lei n.º 10/2004 preconiza que a avaliação incide sobre os contributos individuais para a concretização dos *objectivos*, sobre as *competências comportamentais* (para avaliar as características pessoais que diferenciam os níveis de desempenho numa função) e sobre a *atitude pessoal* (avaliando o empenho, o esforço, o interesse e a motivação demonstrados). Refira-se que a ponderação relativa a cada uma destas componentes depende da especificidade de cada serviço ou organismo, grupo profissional ou carreira e que os dirigentes de nível intermédio não são avaliados na componente *atitude pessoal* nem estão sujeitos às percentagens máximas para atribuição das classificações mais elevadas (Lei n.º 10, 2004, Art.º 17.º; Decreto Regulamentar n.º 19-A, 2004, Art.º 32.º). Desta forma, queremos realçar precisamente esta diferenciação e reconhecimento do mérito e excelência (Lei n.º 10, 2004, Art.º 15.º; Decreto Regulamentar n.º 19-A, 2004, Art.º 9.º). A aplicação do SIADAP impõe o estabelecimento de percentagens máximas para atribuição das classificações mais elevadas em cada organismo, pelo que, podendo o resultado global das classificações atribuídas ser expresso qualitativamente em *Excelente*, *Muito Bom*, *Bom*, *Necessita de desenvolvimento* ou *Insuficiente* só poderá haver em cada serviço ou organismo, e de modo equitativo aos diferentes grupos profissionais, 5% de Excelentes e 20% de Muito Bons. Assim, “o reconhecimento da excelência confere direito a benefícios no desenvolvimento da carreira”. Estes benefícios são o direito a “redução de um ano no tempo de serviço para efeitos de promoção nas carreiras verticais ou progressão nas carreiras horizontais” e a “promoção na respectiva carreira independentemente de concurso, caso esteja a decorrer o último ano do período de tempo necessário à promoção”, a quem seja atribuído *Excelente* na avaliação de desempenho. A quem seja atribuído *Muito Bom*,

“durante dois anos consecutivos, reduz em um ano os períodos legalmente exigidos para a promoção nas carreiras verticais ou progressão nas carreiras horizontais”. Deste modo, a clara orientação para resultados (cumprimento de objectivos), ponderada com as componentes competências comportamentais e atitude pessoal, poderá condicionar os funcionários da AP, conforme a situação, na promoção e progressão nas carreiras e categorias, na conversão da nomeação provisória em definitiva ou na renovação de contratos.

Por fim, queremos ainda fazer uma referência à avaliação dos serviços e organismos, a qual pressupõe a informação sobre os recursos humanos e materiais afectos a cada unidade orgânica que o integra, bem como a apresentação de resultados e que se faz através de:

- Auto-avaliação;
- Serviços de controlo e auditoria;
- Entidades externas.

III.2. Os Sistemas de Avaliação do Mérito dos Militares das Forças Armadas

O principal diploma que enquadra a avaliação ao nível dos três Ramos das FFAA é o Estatuto dos Militares das Forças Armadas (EMFAR) (Decreto-Lei n.º 197-A, 2003), no seu Título VII, Capítulo I, Artigos 80.º a 89.º. Este diploma estabelece, no seu Artigo 82.º, a finalidade da avaliação individual, enunciando que esta se destina a:

- “- Seleccionar os mais aptos para o desempenho de determinados cargos e funções;*
- Actualizar o conhecimento do potencial humano existente;*
- Avaliar a adequabilidade dos recursos humanos aos cargos e funções exercidos;*
- Compatibilizar as aptidões do avaliado e os interesses da instituição militar, tendo em vista a crescente complexidade decorrente do progresso científico, técnico, operacional e organizacional;*
- Incentivar o cumprimento dos deveres militares e o aperfeiçoamento técnico-militar.”*

Decorrentes do n.º 3 do seu Artigo 80.^{o18} foram então regulamentados os Sistemas de Avaliação da Marinha (Portaria n.º 502, 1995), do Exército (Portaria n.º 1246,

¹⁸“As instruções para a execução do sistema de avaliação do mérito são regulamentadas, para cada ramo, por portaria do MDN, sob proposta do Chefe do Estado-Maior respectivo.”

2002) e da Força Aérea (Portaria n.º 976, 2004), dos quais destacamos, no Apêndice A, as suas linhas de maior relevo que concorrem para a finalidade do nosso estudo.

Efectuando uma análise sumária das três portarias, podemos verificar que, nos três Ramos, existe a preocupação de avaliar o desempenho. Todavia, apreciando os factores de avaliação utilizados, constatamos que estes mecanismos de avaliação privilegiam fundamentalmente a Promoção / Desenvolvimento de Carreiras. Sendo o Exército o Ramo que menos enfatiza o desempenho é no entanto o único que assume a comunicação da avaliação ao avaliado como um momento em que são “*prestados os esclarecimentos julgados convenientes no sentido de contribuir para o estímulo, orientação e valorização do avaliado, bem como para a melhoria do serviço e da ligação entre comandantes e subordinados*” (Portaria n.º 1246, 2002, Art.º 13.º).

No que respeita aos elementos que constituem os Sistemas de Avaliação do Mérito, podemos considerar que a *Avaliação Individual*, a *Formação*, o *Registo Disciplinar* e a *Antiguidade* são transversais aos três Ramos. Porém, apenas o Exército explicita os coeficientes que afectam as componentes / subsistemas de avaliação, não sendo divulgada a forma como esta ponderação é efectuada na Marinha e na Força Aérea.

Quanto aos factores de avaliação, podemos identificar como comuns aos três Ramos o autodomínio e autoconfiança, a iniciativa, a adaptabilidade, a comunicação, o sentido de disciplina, a capacidade de planeamento e organização e a cultura geral. No respeitante aos factores que são específicos de cada Ramo, temos: na Marinha, as qualidades pedagógicas, o senso comum, o sentido do humano, o trabalho intelectual, o *desempenho específico* e o *desempenho não específico*; no Exército, a condição física e a cultura geral militar; na Força Aérea, a *qualidade do trabalho*. Quanto aos restantes factores, consideramos que apesar de terem uma designação diferente, de uma forma ou de outra, se encontram relacionados. Neste âmbito, destaca-se o relevo dado ao desempenho, pela Marinha e Força Aérea, agrupando factores de avaliação em áreas que especificamente designam por Avaliação do Desempenho e Área do Desempenho, respectivamente, abordando inclusive os resultados alcançados e objectivos atingidos.

No que diz respeito à periodicidade da avaliação, esta é anual nos três Ramos. Todavia, no Exército e na Força Aérea, quando há lugar a uma transferência do avaliado após terem decorrido seis meses em relação à última avaliação, é efectuada uma avaliação extraordinária; na Marinha, bastam decorrer quatro meses para que idêntica situação de verifique. Decorridos os períodos mencionados, na Marinha e na Força

Aérea haverá lugar a uma avaliação extraordinária se ocorrer a transferência do avaliador, enquanto que no Exército, tal não se verifica.

Quanto aos principais documentos de notação que suportam os sistemas de avaliação dos Ramos, temos, na Marinha e na Força Aérea apenas o Impresso/Ficha de Avaliação Individual e no Exército três documentos, a Ficha de Avaliação Individual, a Ficha Biográfica e a Ficha de Avaliação do Mérito dos Militares. Estes dois últimos documentos estão particularmente vocacionados para a apreciação nas promoções por escolha.

No que concerne ao conhecimento sobre a avaliação individual, por parte do avaliado, constatamos que, nos três Ramos, após esta se processar é obrigatório que o avaliado dela tome conhecimento. Verifica-se assim, que ao avaliado apenas cabe concordar ou discordar, sendo-lhe assegurado o direito de reclamação de acordo com o legalmente previsto.

IV. ANÁLISE DAS PRINCIPAIS IMPLICAÇÕES DA APLICAÇÃO DA FILOSOFIA DO SIADAP ÀS FORÇAS ARMADAS

Os conceitos apresentados na parte conceptual (onde caracterizámos o modelo de GPO, a mais actual ferramenta de gestão a ele associada e as fases dum sistema de gestão do desempenho) foram por nós considerados o “filtro” por onde vamos “fazer passar” a gestão dos Ramos das FFAA, a gestão do desempenho dos militares e os seus sistemas de avaliação. Como resultado, as principais consequências que a aplicação da filosofia do SIADAP provoca nas FFAA correspondem à não verificação da conceptualização apresentada, constatada e confirmada através dos instrumentos de pesquisa *entrevista e questionário*, pelas directivas dos respectivos Chefes dos Ramos e pelos Diplomas relacionados com a avaliação dos militares.

Quanto às entrevistas, estas foram efectuadas a entidades civis com significativa afinidade com o SIADAP, a entidades militares com efectivas responsabilidades caso se venha a implementar a filosofia daquele sistema nas FFAA e a dois directores de recursos humanos de empresas multinacionais que há vários anos têm o modelo de GPO implementado¹⁹. Quanto aos primeiros, procurámos a sua perspectiva e experiência, relativamente à implementação do SIADAP, ao nível dos serviços e

¹⁹ É o caso da IBM que, segundo o seu director de recursos humanos em Portugal, há mais de 20 anos que utiliza a GPO.

organismos da AP que já adoptaram este sistema; no que respeita aos segundos, quisemos saber qual a visão institucional da necessidade e efeitos nas FFAA, de um modelo de GPO; os terceiros transmitiram uma perspectiva sedimentada, e por isso experiente, da GPO.

Com o questionário pretendemos, através da auscultação de um número mais alargado de militares²⁰, tendo por base a conceptualização elaborada, corroborar a confirmação ou não da segunda hipótese do nosso estudo. Os seus dados foram tratados recorrendo à aplicação informática SPSS.

No que diz respeito à aplicação do questionário, a investigação desenvolve-se sobre uma amostra constituída por 39 oficiais da Marinha (8 Capitães-de-Mar-e-Guerra, 1 Capitão-de-Fragata, 2 Capitães-Tenentes e 28 Primeiros-Tenentes), 65 oficiais do Exército (6 Coronéis, 17 Majores e 42 Capitães) e 43 oficiais da Força Aérea (8 Coronéis, 15 Tenentes-Coronéis, 15 Majores e 5 Capitães). Esta amostra tem por base o Curso de Promoção a Oficial General, o Curso de Estado-Maior Conjunto, o Curso de Promoção a Oficial Superior das Armas e Serviços oriundos da Academia Militar, o Curso Geral Naval de Guerra e os oficiais que servem no Estado-Maior da Força Aérea, por permitir congregar as características já mencionadas e representar um vasto leque de oficiais, dos três Ramos das Forças Armadas, com experiências e vivências muito diversificadas.

Assim, a nossa amostra perfaz um total de 147 oficiais (26,5% da Marinha, 44,2% do Exército e 29,3% da Força Aérea).

IV.1.1. Hipótese 1

Quando caracterizámos o modelo de GPO dissemos que consistia num método de agregar num padrão mais lógico e objectivo as tarefas que as pessoas já fazem normalmente, embora de uma forma pouco sistematizada. De facto, analisando os documentos directores dos três Ramos das FFAA²¹, na sua essência, podemos verificar a visão, a missão e a estratégia da organização, sendo a Marinha uma referência a este nível. De igual forma, parece-nos estarem também definidos os objectivos organizacionais a atingir, podendo considerar-se a alusão a datas para a sua realização,

²⁰ O questionário foi dirigido a um universo que privilegiasse as seguintes condições:

- Que, por norma, os seus elementos, para além de avaliados fossem também avaliadores;
- Decorrente da condição anterior, existir elevada probabilidade de já terem contactado com o SIADAP, atendendo também à alta possibilidade de terem desempenhado funções de oficiais de pessoal ou participado no processo de avaliação dos civis dos diferentes Ramos, como elementos do Conselho de Coordenação da Avaliação.

²¹ Directiva n.º 001/06, Política Naval, do Almirante CEMA; Directiva n.º 280/2005, Directiva para o Exército - 2006, do General CEME; Directiva n.º 01/04/A, Planeamento de Longo Prazo, do General CEMFA.

como indicadores que permitem verificar o seu cumprimento. Quanto à Marinha portuguesa, relevamos o facto de conhecer e utilizar a ferramenta de gestão “Balanced Scorecard” para a implementação da sua estratégia.²² Os documentos estruturantes, devidamente alinhados, desde a Directiva de Política Naval, do Almirante CEMA, até aos Livros de Lotação²³ de cada unidade da Marinha, passando pelas Directivas Sectoriais²⁴ e pelos Planos de Actividades e Orçamento²⁵, indiciam a efectiva utilização daquele instrumento de gestão.

Todavia, no nosso entender, face aos conceitos apresentados no ponto 4 do capítulo I, não podemos considerar que as FFAA utilizam o modelo de GPO, pois embora possamos identificar, nestes documentos, os objectivos a atingir pela organização, estes não são estabelecidos em conjunto com os subordinados directos, não sendo assim reconhecida uma gestão participativa (em que os subordinados discutem com o seu superior as metas a atingir), nem uma avaliação do desempenho baseada essencialmente nos resultados alcançados em função dos pré-estabelecidos. A definição dos objectivos pelos Chefes do Estado-Maior dos Ramos, não é efectuada em conjunto e com a concordância e comprometimento dos seus subordinados directos, que, da mesma forma, adoptam uma atitude idêntica para com os seus subordinados e assim sucessivamente, em cascata, até aos mais baixos níveis organizacionais.

Será então lógico considerar que o principal impacto da implementação da filosofia do SIADAP seria a consequente alteração da filosofia de gestão dos Ramos das FFAA para uma GPO.

Porém, a própria Directora-Geral da Administração Pública²⁶ admite, que, a implementação de um modelo de GPO implica uma clara e esclarecida *visão* (o que a organização quer ser), uma *missão* (razão da existência da organização), os *factores críticos de sucesso* e os *valores* claramente definidos, possibilitando a definição de uma *estratégia organizacional* (como a organização vai concretizar a missão) que, por sua vez, é implementada através da definição de *objectivos* cuja concretização ou não, possibilita *avaliar o desempenho*. Assim, o SIADAP surgiu sob a forma de sistema completo, como uma medida radical para substituir um sistema antecessor completamente esgotado e desacreditado, estando a Direcção-Geral da Administração

²² Segundo o Vice-Almirante Ferreira Pires, Superintendente dos Serviços do Pessoal, entrevistado em 04Jul06.

²³ Onde se encontra explícito, por exemplo: a missão e subordinação da Unidade, Estabelecimento e Órgão (UEO), a sua estrutura orgânica, o seu efectivo aprovado e o mapa detalhado dos cargos e respectivas funções.

²⁴ Onde constam os objectivos, alinhados com a Directiva de Política Naval, do Almirante CEMA, e são definidas tarefas tendo em vista o seu cumprimento.

²⁵ De acordo com o Decreto-Lei n.º 183/96, de 27 de Setembro.

²⁶ Intervenção da Directora-Geral da Administração Pública, Dra. Maria Teresa Temudo Nunes, na Conferência cit. 12.

Pública (DGAP) consciente da imperiosa necessidade de organizar todo o edifício que antecede a definição dos objectivos, sem o qual o sistema não será eficaz. Como resultado, temos assistido a uma contínua indefinição nesta matéria, não cumprimento das datas determinadas para implementação e declarada resistência no cumprimento da Lei. Todavia, a implementação do SIADAP na AP teria que ser de certa forma forçada, reconhecendo a Directora-Geral da DGAP que a construção de um sistema, desde a *visão*, seguindo os passos que apresentámos na figura 4, tornaria o processo de implementação moroso, com conseqüente tendência para a desvirtuação antes de totalmente implementado.

Desta forma, devemos considerar como outra conseqüência da aplicação da filosofia do SIADAP às FFAA (se queremos um sistema assente em bases sólidas tendo em vista a sua credibilização), a necessidade de erguer o que está a montante da definição dos objectivos.

Como referimos, os objectivos decorrem da visão, da missão e da estratégia da organização, cuja responsabilidade de elaboração é das chefias de topo. *“O sucesso da implementação de um sistema de GPO numa organização começa pela actuação das chefias, que, para além da responsabilidade dessa implementação, devem acreditar no sistema e passar a mensagem de que se trata de uma mais valia para a organização, pois:*

- *é totalmente transparente (as pessoas sabem o que delas se pretende);*
- *facilita o papel dos gestores (as regras são muito explicitas)*^{27 28}.

Assim, se da parte da DGAP haveria alguma urgência na implementação do SIADAP, tendo assumido de forma consciente, numa fase inicial, estabelecer apenas um sistema de gestão do desempenho sem que fossem efectuados os passos anteriores, ou seja, definida a visão, a missão e as estratégias dos serviços e organismos da AP, o mesmo não se passa nos Ramos das FFAA, que, adaptando os seus sistemas de avaliação de acordo com os princípios e objectivos daquele sistema, devem fazê-lo de forma consolidada, ou seja, de raiz.

Segundo o professor doutor José Orvalho²⁹, o SIADAP aplicado apenas como um sistema de avaliação de pessoas, não traz qualquer mais-valia, sendo, no entanto,

²⁷ Entrevista realizada à Dra. Isabel Viegas, Directora da Direcção de Coordenação de Recursos Humanos do Grupo Santander Totta, em 20Abr06.

²⁸ Para Chiavenato (2000, 276) *“O sucesso da Administração por Objectivos depende estreitamente do apoio recebido da alta direcção”*. Este autor refere (2000, 272) que a implementação de um modelo de GPO se inicia pela preparação da organização para funcionar segundo este modelo. *“O principal foco está na formulação de objectivos organizacionais pela alta administração e treinamento de todo o pessoal com ênfase especial na reformulação e esclarecimento dos objectivos estratégicos da organização.”*

de grande utilidade se for aplicado como uma ferramenta de melhoria da gestão pública com o objectivo de melhorar o cumprimento da missão dos serviços e organismos.

Face ao que apresentámos, consideramos que a Marinha já percorreu o caminho que antecede a definição dos objectivos³⁰, pelo que, no que a este aspecto diz respeito, a aplicação da filosofia do SIADAP não constitui qualquer impacto neste Ramo das FFAA.

De acordo com o apresentado na figura 4, levantar o que antecede a definição dos objectivos implica a utilização de ferramentas de gestão adequadas para o efeito. A realização sistemática da medição do seu desempenho organizacional permite aos Ramos das FFAA uma avaliação contínua da eficácia e eficiência da sua estrutura, dos seus processos e das pessoas. Porém, mais do que se limitar a recolher e a analisar os dados sobre o desempenho, as FFAA devem utilizar esta medição na gestão corrente. Só desta forma surgem iniciativas concretas para promover melhorias efectivas na transformação da sua estratégia. O BSC é a mais famosa e actual metodologia de implementação de sistemas de medição de desempenho de uma organização, tendo por base o conceito de equilíbrio, que surge quando todas as partes de um todo se ajustam completamente entre si, sem nenhuma superar qualquer outra³¹.

O BSC permite monitorizar não só o desempenho corrente da organização, mas também o seu esforço para melhorar os processos, para motivar e formar os seus colaboradores e para otimizar os seus sistemas de informação.

Para o professor doutor José Orvalho não deveria ter sido concebida a avaliação das pessoas (o SIADAP) sem primeiro se elaborar a auto-avaliação dos serviços. Inicialmente os serviços e organismos da AP deveriam ter realizado a sua auto-avaliação e só depois, com base nos objectivos estratégicos para a sua melhoria, deveriam então ser definidos os objectivos dos departamentos e das pessoas. O facto de não ter sido seguido este procedimento e devendo os objectivos das pessoas estarem alinhados com os dos serviços e organismos, tem levado à grande dificuldade de aceitação e aos consecutivos adiamentos de datas para aplicação definitiva do SIADAP.

Utilizando o BSC podemos prospectar os objectivos estratégicos e depois, em cascata, definir os objectivos das unidades orgânicas e das pessoas, sempre em função das quatro perspectivas do modelo. No caso das FFAA, cada UEO teria que adaptar estas perspectivas à sua situação específica. De acordo com as componentes do BSC e de uma forma genérica, como se pode melhorar através dos benefícios e valor para

²⁹ Professor Convidado do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa; entrevista realizada em 11Abr06.

³⁰ De acordo com a figura 4.

³¹ Para Bilhim (2006, 87) "*A aplicação do balanced scorecard constitui a ferramenta mais poderosa que actualmente existe para obtenção de dados.*" "(...)aplicado aos recursos humanos é um instrumento de planeamento estratégico, avaliação e medida do desempenho dos trabalhadores."

a sociedade poderia afigurar-se como a perspectiva do cliente, como se pode melhorar através da revisão dos processos internos de trabalho poderia afigurar-se como a perspectiva interna, como se pode melhorar através do aperfeiçoamento das competências das pessoas poderia traduzir a perspectiva de aprendizagem e crescimento e como se pode melhorar em função da contenção orçamental representaria a perspectiva financeira.

A aplicação do BSC no sector público, onde as FFAA se inserem, já está bastante generalizada. “*Praticamente todas as organizações públicas ou privadas planeiam a sua utilização se ainda não o fizeram.*” (Pedro, 2006). Apresentamos no Anexo B um exemplo da utilização desta ferramenta de gestão no exército dos EUA, com a devida adaptação das quatro perspectivas.

Embora não tenhamos tido acesso a quaisquer documentos que mostrassem a forma como a Marinha desenvolveu as quatro perspectivas do BSC, a garantia dada pelo Vice-Almirante Ferreira Pires de que esta ferramenta é utilizada por este Ramo das FFAA, permite-nos concluir que a sua implementação é uma preocupação apenas do Exército e da Força Aérea.

IV.1.2. Síntese Conclusiva

Não sendo a GPO o modelo de gestão das FFAA, mas constituindo-se este modelo como a filosofia base do SIADAP, parece-nos ser a necessidade de implementação da GPO o primeiro impacto a considerar. Porém, como a avaliação do desempenho é parte integrante da gestão do desempenho, temos, como segundo impacto, a necessidade de erguer um sistema de gestão do desempenho a partir da visão e da estratégia da organização. Para isso, é consensual que o BSC é a ferramenta de gestão mais recente e completa utilizada para esse fim, permitindo transformar a visão e a estratégia organizacional em objectivos concretos e devidamente quantificáveis, através da definição clara e concisa de como é medido o desempenho, a todos os níveis da organização, apoiando o atingir desses objectivos e a obtenção dos resultados esperados.

Desta forma, no que concerne à expressiva alteração do modelo de gestão dos Ramos das FFAA, em virtude da aplicação da filosofia do SIADAP, consideramos confirmada a primeira das hipóteses que orientam o nosso estudo. Porém, quanto ao recurso a novos instrumentos de gestão que facilitam a implementação da estratégia dos Ramos, verificámos que este passo já foi dado pela Marinha, pelo que, neste âmbito, esta hipótese apenas se confirma para o Exército e para a Força Aérea.

IV.2.1. Hipótese 2

Cabrita (2002, 27-28) afirma que a sobrevivência de qualquer organização depende de um sistema de avaliação que lhe permita avaliar o desempenho dos seus membros e detectar as suas potencialidades. O autor refere que *“um sistema de avaliação pode ser imaculado, desde a sua concepção até à sua aplicação, mas perde o sentido e a razão de existir, quando os avaliadores começam a julgar com o coração, reprimindo a razão.”* Considera que o “tempo útil de vida” de um sistema de avaliação não deveria ser superior a quatro anos, dando-se início ao estudo de outro logo após a divulgação do seu antecessor.³²

Sendo o sistema de avaliação do desempenho uma ferramenta fundamental na gestão dos recursos humanos, parece-nos, ao afirmar-se que este *“perde o sentido e a razão de existir, quando os avaliadores começam a julgar com o coração, reprimindo a razão”*, estar na presença de um sistema que não avalia o desempenho na função baseado em objectivos pré-definidos e com indicadores que permitem verificar se foram ou não atingidos, mas avalia características pessoais, que permitem, de facto, julgar com o coração, não realçando de forma significativa o desempenho.

No que respeita ao Sistema de Avaliação do Mérito dos Militares do Exército, Santos (1997, 31) refere que este sistema assenta, quase exclusivamente, na hierarquização dos militares para as promoções por escolha, afirmando mesmo, não existir avaliação do desempenho no Exército. Apesar do alerta, e corroborando literalmente esta afirmação, parece-nos que, até hoje, muito pouco foi feito para contrariar esta lacuna no sistema de avaliação deste Ramo. Tal facto, deve-se, sobretudo, à pouca importância que o Exército tem dado à análise funcional e à consequente descrição das funções/cargos, desconhecendo os titulares destes cargos, inequivocamente, o conjunto das responsabilidades e tarefas que lhes são inerentes.³³ Esta análise de funções é fundamental para que se possa identificar o perfil de competências que permitem o seu desempenho de forma eficiente e possibilite o

³² Para a Directora de Recursos Humanos do Grupo Santander Totta os sistemas de avaliação do desempenho *“constroem-se, reconstróem-se, inventam-se, reinventam-se, complicam-se e simplificam-se”*, alertando que nunca os podemos considerar prontos. *“No primeiro ano são muito bons, no segundo ano devem ser revistos ou refeitos e no terceiro devemos procurar inovar porque as mudanças organizacionais ditam a necessidade de permanentes actualizações.”*

³³ Os artigos 33.º e 34.º do EMFAR definem, respectivamente, o que são cargos e funções militares. Da sua análise, considerando que as funções militares implicam o exercício de competências legalmente estabelecidas, sendo consideradas como necessárias e suficientes, para a maioria dos cargos, aquelas que são adquiridas através da frequência de cursos ou estágios específicos, efectuados na instituição ou fora dela, *“qualquer militar que possua uma determinada posição na escala hierárquica estará, à partida, apto a desempenhar determinado conjunto de funções-tipo, definidas estatutariamente”* (Santos, 1997, 15). Assim, podemos inferir, corroborando a posição de Barreiros dos Santos, que no Exército a análise e qualificação de funções está assente numa hierarquização de funções-tipo, materializada nos postos, não parecendo existir uma definição e descrição de funções com o pormenor desejável.

estabelecimento de objectivos que permitam efectivamente avaliar o desempenho consoante estes sejam ou não atingidos ou superados.

De acordo com a investigação efectuada, apenas no Comando Operacional do Exército existe uma efectiva descrição de cada um dos cargos deste comando. Apresentamos no Anexo C um desses exemplares.

Porém, no que respeita à Marinha e à Força Aérea, constatamos que existe uma maior consciencialização da necessidade de avaliar o desempenho. Embora de forma pouco expressiva, no instrumento utilizado para a avaliação, estes dois Ramos englobam factores de avaliação numa área à qual designam mesmo por “desempenho”. De acordo com o Vice-Almirante Ferreira Pires e o Tenente-General Proença Prazeres, a descrição de funções/cargos é uma realidade na generalidade das UEO destes dois Ramos das FFAA. Destacamos, uma vez mais, a Marinha, pelo facto de estar a efectuar a análise de funções de acordo com a sua publicação: Gestão de Recursos Humanos - Doutrina Básica e Procedimentos Gerais.³⁴ No Anexo D apresentamos um exemplo de descrição de cargo da Marinha e da Força Aérea e no Anexo E o questionário-base a partir do qual a Marinha efectua a análise de funções.³⁵

Com o intuito de confirmar esta nossa percepção, procurámos, através da afirmação 2 do nosso questionário (“A minha avaliação apenas contribui para uma ordenação tendo em vista a promoção.”), verificar o grau de concordância dos militares dos três Ramos, expresso na tabela 1.

TABELA 1

Análise geral da afirmação 2, por Ramos das FFAA

	Média	Desvio Padrão	Percentagem de			
			DA	D	C	CA
Marinha	2,15	0,779	18	54	23	5
Exército	2,60	1,115	13	26	37	24
Força Aérea	2,14	0,675	14	60	24	2

Legenda: **DA** – Discordo em Absoluto; **D** – Discordo; **C** – Concordo; **CA** – Concordo em Absoluto.
Escala: 1 a 4.

³⁴ A análise de funções na Marinha desenvolve-se com recurso a uma estrutura de carácter permanente, designada por Equipa Permanente de Análise de Funções da Marinha (EPAFM).

³⁵ Segundo o Vice-Almirante Ferreira Pires, a Marinha tem o seu Sistema de Gestão de Recursos Humanos acreditado pelo Instituto Português da Qualidade, cumprindo os requisitos da Norma Portuguesa NP 4427/2004.

Através da leitura da tabela confirmamos que apenas os militares do Exército entendem que a sua avaliação se destina exclusivamente a um ordenamento tendo em vista a promoção.

Seguidamente, através da análise das respostas às afirmações 3 a 11, do questionário que efectuámos, fomos procurar confirmar se os actuais Sistemas de Avaliação do Mérito dos Militares dos Ramos das FFAA se revelam desadequados por não avaliarem precisamente o seu desempenho na função (tabela 2).

À luz dos conceitos apresentados, definimos como requisitos inerentes à avaliação, que permitem efectivamente avaliar o desempenho na função, as seguintes características:

- A necessidade de definir antecipadamente o que se pretende alcançar (o que vai ser medido/definição de objectivos) (afirmações 3, 4 e 8);
- A necessidade de existir e de o avaliado conhecer o descritivo da função (afirmação 6);
- A necessidade do avaliado conhecer continuamente o *feedback* do seu desempenho (afirmações 5 e 7)
- Reflectir apenas o desempenho na função sendo excluídos juízos de valor acerca do avaliado e outros factores extrínsecos (afirmações 9, 11);
- Permitir detectar necessidades de formação para melhoria do desempenho (afirmação 10);

TABELA 2

Análise geral das afirmações 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 e 11, por Ramos das FFAA

Dimensão	Item		Média	Desvio Padrão	Percentagem de			
					DA	D	C	CA
Necessidade de definir antecipadamente o que se pretende alcançar (o que vai ser medido / definição de objectivos)	3. Nas funções que desempenhei, raramente me foi dito o que se pretendia de mim.	Marinha	2,41	0,637	3	59	33	5
		Exército	2,86	0,808	3	31	43	23
		Força Aérea	2,42	0,763	7	54	30	9
	4. Na maioria das funções que já desempenhei, as metas a atingir foram estabelecidas por mim, sem qualquer intervenção do meu chefe directo.	Marinha	2,67	0,662	0	44	46	10
		Exército	2,83	0,762	1	34	45	20
		Força Aérea	2,47	0,767	5	56	28	11
	8. A avaliação seria mais justa e objectiva se fosse avaliado em função do cumprimento de objectivos previamente estabelecidos.	Marinha	3,21	0,522	0	5	69	26
		Exército	3,16	0,821	5	12	45	38
		Força Aérea	2,91	0,648	0	26	58	16
Necessidade de existir e de o avaliado conhecer a descrição da função	6. Na maioria das funções que desempenhei conhecia a descrição da função (aquilo que concretamente tinha que fazer; tarefas e responsabilidades).	Marinha	2,90	0,718	3	23	56	18
		Exército	2,22	0,599	8	65	25	2
		Força Aérea	2,81	0,627	2	23	66	9
Necessidade do avaliado conhecer continuamente o feedback do seu desempenho	5. Nas funções que desempenhei, os meus chefes davam-me, permanentemente, o feedback do meu desempenho.	Marinha	2,28	0,605	8	56	36	0
		Exército	1,95	0,623	20	66	12	2
		Força Aérea	2,26	0,492	2	70	28	0
	7. Até ao presente só tive conhecimento do que o meu chefe pensava do meu desempenho, no momento em que me comunicava a avaliação.	Marinha	2,56	0,680	3	46	43	8
		Exército	2,83	0,651	0	31	55	14
		Força Aérea	2,48	0,707	2	57	31	10
A avaliação deve reflectir o desempenho na função sendo excluídos juízos de valor acerca do avaliado e outros factores extrínsecos	9. Na maioria das vezes a minha avaliação não reflectiu o meu desempenho mas sim a opinião que os meus avaliadores tinham de mim.	Marinha	2,67	0,662	2	36	54	8
		Exército	2,89	0,715	0	31	49	20
		Força Aérea	2,58	0,731	2	49	37	12
	11. Considero que, por vezes, outros factores estiveram na base da minha avaliação e não propriamente o meu desempenho.	Marinha	2,95	0,605	0	21	64	15
		Exército	3,09	0,678	2	14	58	26
		Força Aérea	2,83	0,581	0	26	64	10
A avaliação deve ter como objectivo detectar necessidades de formação	10. As minhas avaliações contribuíram para apurar necessidades de formação, que foram efectuadas logo que houve oportunidade.	Marinha	1,79	0,570	28	64	8	0
		Exército	1,57	0,585	48	48	4	0
		Força Aérea	1,93	0,632	21	68	9	2

Legenda: DA – Discordo em Absoluto; D – Discordo; C – Concordo; CA – Concordo em Absoluto
Escala: 1 a 4.

Da leitura da tabela verificamos que, no que respeita à afirmação 3, apenas aos militares do Exército raramente é dito o que deles se pretende no desempenho das suas funções, pois só estes concordam com a afirmação.

Quanto à afirmação 4, a concordância dos militares da Marinha e do Exército reflecte que, na verdade, não existe um planeamento em conjunto, entre o avaliador e

o avaliado, daquilo que se pretende atingir, correndo-se o risco de um entendimento diferente relativamente ao desempenho deste último. Por sua vez a discordância dos militares da Força Aérea espelha que neste Ramo há uma orientação mais clara do que se pretende, por parte do avaliador, consubstanciada na discordância relativamente à afirmação 3.

A clara concordância em relação à afirmação 8, sublinha a percepção dos militares dos três Ramos de uma maior justiça e objectividade na avaliação se esta for realizada em função do cumprimento de objectivos pré-estabelecidos.

No que respeita à afirmação 6, verificamos a concordância dos militares da Marinha e da Força Aérea, o que vem confirmar o que já tínhamos referido quanto à existência da descrição dos cargos na maioria das unidades destes dois Ramos. Como seria de esperar, não existindo efectivamente descritivos de cargos na quase totalidade das UEO do Exército, temos uma discordância dos militares do Exército com esta afirmação.

Quanto às afirmações 5 e 7, constatamos que, nos três Ramos, não é uma preocupação comum o avaliador comunicar ao avaliado, continuamente, a sua opinião relativamente ao desempenho deste. Se o Exército se destaca por ser o Ramo onde esta prática é menor, já na Força Aérea existe alguma preocupação em falar sobre o desempenho do avaliado não apenas no momento da comunicação da avaliação.

No que respeita às afirmações 9 e 11, verificamos uma unânime concordância por parte dos militares dos três Ramos. Os resultados revelam que são os militares do Exército que mais vêm reflectidos na sua avaliação factores extrínsecos ao seu desempenho, sendo a Força Aérea o Ramo onde esta situação menos se verifica.

Por fim, a clara discordância dos militares dos três Ramos relativamente à afirmação 10 reflecte a percepção de que a avaliação não é aproveitada por qualquer dos Ramos para revelar necessidades de formação com vista à aquisição de competências para melhorar o desempenho na função.

Com a afirmação 1 do nosso questionário (“No meu Ramo, o actual sistema de avaliação é adequado não havendo por isso necessidade de proceder a alterações.”) pretendíamos verificar se os inquiridos consideravam correctos, ou não, os seus sistemas de avaliação. Assim, seria de esperar que na amostra total de oficiais dos três Ramos aqueles que discordassem desta afirmação fossem também os que concordariam com os requisitos da avaliação que permitem efectivamente avaliar o desempenho na função. Os resultados mostram que, de facto, a afirmação 1 obtém

uma correlação significativa e negativa com as afirmações 3 ($p^{36} = .99$), 4 ($p = .99$), 7 ($p = .99$), 8 ($p = .99$), 9 ($p = .99$) e 11 ($p = .99$) e positiva com as afirmações 5 ($p = .95$), 6 ($p = .95$) e 10 ($p = .95$), confirmando, com a probabilidade apresentada, o que esperávamos.

IV.2.2. Síntese Conclusiva

De acordo com os conceitos apresentados relativamente à avaliação do desempenho, podemos concluir que a avaliação efectuada nos Ramos das FFAA está focalizada no reconhecimento do mérito e do potencial, recaindo na apreciação tendo em vista a promoção por escolha e não numa perspectiva de avaliação do desempenho na função.

Analisando os instrumentos de avaliação utilizados nas FFAA portuguesas, não encontramos factores mensuráveis, mas apenas factores caracterizados por descrições que abarcam diversos comportamentos. Se avaliar é medir algo, implicando a existência de uma referência que permita ter a noção de que os resultados estão, ou não, de acordo com o esperado, na verdade, a avaliação nos Ramos das FFAA é baseada numa percepção mais ou menos subjectiva do avaliador.

Verificámos que os requisitos inerentes à avaliação do desempenho não são devidamente tidos em atenção, permitindo-nos confirmar que nos três Ramos das FFAA não existe uma efectiva avaliação do desempenho.

Porém, apesar de podermos considerar confirmada a segunda hipótese do nosso estudo, é perceptível que na Marinha e na Força Aérea, com particular incidência neste último Ramo, está a ser efectuado um esforço significativo na tentativa de alinhar os seus sistemas de avaliação com os actuais conceitos de avaliação de desempenho, o que indicia uma maior facilidade na adaptação à filosofia do SIADAP por parte destes dois Ramos. Todavia, tal não se encontra materializado nos respectivos diplomas que aprovam os seus sistemas de avaliação, fundamentalmente ao nível da Ficha de Avaliação Individual (FAI).

³⁶ $p =$ Probabilidade. Neste caso, uma correlação significativa e negativa, com 99% de probabilidade, entre as afirmações 1 e 3, significa que, com a probabilidade referida, as pessoas que responderam afirmativamente à questão 1 são as mesmas que responderam negativamente à questão 3 e vice-versa. Correlação significativa e positiva entre duas afirmações, com X% de probabilidade, significa que as pessoas que respondem afirmativamente a uma, também respondem negativamente à outra, ou então, se respondem negativamente a uma, também respondem negativamente à outra.

IV.3.1. Hipótese 3

Segundo Bilhim (2006, 258) “a *“gestão” diz respeito ao grande objectivo de qualquer sistema de avaliação do desempenho.*” Se não houvesse necessidade de gerir recursos humanos não haveria necessidade de avaliar o desempenho.

Já fizemos referência à necessidade de encarar a avaliação como ela deve ser vista, de forma positiva, como verdadeiro instrumento de gestão, não medindo apenas a realização passada, permitindo elogiar ou criticar as pessoas face ao trabalho por si desenvolvido, mas principalmente, efectuá-la com o intuito de identificar o que as pessoas devem fazer para que o máximo do seu potencial seja atingido.

Aproveitando a concepção de Chiavenato, que abordámos no capítulo I, a GPO é uma técnica participativa de planeamento e avaliação em que os superiores e os subordinados controlam sistematicamente os resultados do seu desempenho para que possam proceder às correcções necessárias. Para o Professor João Bilhim³⁷ as pessoas, referindo-se a directores/chefes/gestores, no que se refere ao desempenho, preocupam-se com o aspecto menos importante, a avaliação, em vez de se preocuparem efectivamente com o seu planeamento. Nesta linha de pensamento, em Bilhim (2006, 283), considerando o SIADAP um sistema de avaliação do desempenho das pessoas e das organizações, sendo fundamentalmente um mecanismo de controlo, o autor critica o facto deste sistema não determinar a execução de reuniões de avaliação/controlo, em cada trimestre, tendo em vista verificar o grau de obtenção dos objectivos e de identificar e justificar os desvios ao planeamento. “*Fazer da avaliação/controlo o segundo momento mais nobre da gestão. O primeiro é o planeamento.*”

Partilhando esta perspectiva, o Professor José Orvalho³⁸ afirma que este ponto fará certamente parte da revisão a que o SIADAP está a ser sujeito, adiantando que outro ponto que está a ser revisto é a atribuição de primeira prioridade ao estabelecimento dos objectivos a atingir por equipa, dentro de cada unidade orgânica, e só depois se estabelecerem os correspondentes ao contributo de cada trabalhador para os objectivos daquela. A implementação de objectivos partilhados procura promover o espírito de colaboração em detrimento da competição, pouco salutar neste contexto.

Da análise que efectuámos aos diplomas que aprovam os sistemas de avaliação dos militares dos Ramos das FFAA (Apêndice A) podemos constatar que a avaliação (parte integrante da gestão do desempenho) nos três Ramos, é, por norma, anual e

³⁷ Conferência, cit. 12.

³⁸ Entrevista, cit. 29.

apenas comunicada ao avaliado, não existindo qualquer menção relativa ao planeamento do desempenho a avaliar e ao seu controlo periódico. Assim, não é feita qualquer referência à necessidade de efectuar uma entrevista/reunião de avaliação, permitindo, para além de dar conhecimento da avaliação efectuada pelo avaliador, rever o desempenho do avaliado e estabelecer os objectivos a prosseguir no período de avaliação que se segue³⁹, tal como prevê o artigo 26.º do Decreto Regulamentar n.º 19-A/2004, de 14 de Maio, referente ao SIADAP.⁴⁰

Podemos assim afirmar que, nos três Ramos, não existe um planeamento e um aconselhamento do desempenho formalmente implementado e efectuado da forma preconizada pelo modelo de GPO, limitando-se os avaliadores a preencher a FAI correspondente ao período de avaliação dos seus avaliados. O planeamento e aconselhamento sobre o desempenho, quando existe, é informal e parte da iniciativa do próprio avaliador.

Desta forma, a filosofia do SIADAP implica a imperativa necessidade de dedicar maior atenção ao planeamento e aconselhamento do desempenho, pois a avaliação é apenas uma parte da gestão do desempenho, considerada, como vimos, a menos importante.

No que respeita ao planeamento, este terá que ser devidamente preparado antes de ser efectuado, pois, de acordo com os conceitos apresentados, o avaliador, o avaliado ou ambos deverão ter presentes, pelo menos, os planos/objectivos estratégicos e operacionais da sua UEO, os objectivos da sua subunidade/departamento e a actual descrição do cargo do avaliado. Quanto ao acompanhamento do desempenho, é exigido do avaliador e do avaliado a devida preparação na sua conduta, para que a sua finalidade seja cabalmente atingida.

Para reforçar esta nossa análise, pesquisámos outros sistemas de avaliação de militares de outros países, designadamente dos exércitos espanhol, inglês, brasileiro e norte-americano, procurando averiguar se algum assentava a avaliação numa cultura de gestão por objectivos. De facto, dos sistemas referidos, apenas o dos oficiais do exército dos EUA se fundamenta numa filosofia de gestão por objectivos⁴¹. Assim, o

³⁹ Alguns autores defendem que o estabelecimento de objectivos para o período de avaliação que se inicia deverá efectuar-se em reunião posterior a esta.

⁴⁰ A auto-avaliação imposta pelo SIADAP, a analisar nesta reunião, constitui uma forma de avaliação, não sendo determinante a sua utilização num sistema de gestão do desempenho ou no próprio modelo de GPO.

⁴¹ No que respeita à avaliação dos sargentos do exército dos EUA (Army Regulation 623-205) esta tem por base o desempenho efectivo assente no "*job discription*", sendo dado grande relevo à gestão do desempenho, através do aconselhamento sobre as suas tarefas, o padrão de desempenho esperado e o *feedback* relativo ao seu actual desempenho, com o intuito da melhoria do desempenho e do desenvolvimento do sargento.

“*Officer Evaluation Reporting System (Army Regulation 623-105)*” integra um impresso para apoio do relatório de avaliação individual⁴² cuja finalidade é (sublinhado nosso) “*promover uma comunicação de liderança do topo até à base, integrando o oficial avaliado na participação da definição dos objectivos, aconselhamento sobre o desempenho e na avaliação. No início do período de avaliação, desenvolver o planeamento e relacionar o desempenho com a missão através da discussão conjunta, entre o avaliador e o avaliado, da descrição dos deveres e dos principais objectivos de desempenho. Durante o período de avaliação, incentivar o aconselhamento de desempenho e o melhor aproveitamento das capacidades individuais através da comunicação contínua para actualizar e rever os objectivos de desempenho. No fim do período de avaliação, possibilitar ao oficial avaliado listar os seus contributos mais significativos*”⁴³. No Anexo F apresentamos um exemplar do “*officer evaluation report*” e do “*officer evaluation report support form*”.

Para o exército norte-americano o aconselhamento sobre o desempenho é um aspecto-chave do processo de avaliação dos oficiais, encontrando-se definidos os pontos essenciais para a condução da reunião inicial e das reuniões periódicas de aconselhamento do desempenho, bem como a listagem dos aspectos que deverão ser objecto de preparação, por parte do avaliador e do avaliado, tendo em vista a realização dessas reuniões.

A avaliação do desempenho resulta assim do facto de este ter sido planeado e acompanhado em permanência sendo difícil proceder de forma justa e transparente se estas duas fases do sistema de gestão do desempenho não forem efectuadas.⁴⁴

⁴² O correspondente à nossa FAI.

⁴³ Logo que assume funções, o avaliado recebe do avaliador as cópias dos impressos onde constam os principais deveres e responsabilidades e os principais objectivos de desempenho, alinhados com os dos seus superiores, que o seu avaliador e o seu Comandante/Director/Chefe se propuseram desenvolver. Ao avaliado cabe agora redigir a descrição dos seus deveres/tarefas e os principais objectivos de desempenho que também se propõe atingir. No prazo de 30 dias o avaliador conduz o “*initial face-to-face counseling*” com o avaliado e aprova a descrição dos deveres/tarefas e os principais objectivos de desempenho deste, devidamente alinhados com os seus. Durante o período de avaliação, o avaliado utiliza aquele impresso como guia de desempenho. De três em três meses, o avaliador conduz reuniões periódicas de aconselhamento de desempenho com os seus avaliados para efectuar ajustamentos necessários aos objectivos.

⁴⁴ Segundo o Director do Centro de Psicologia Aplicada do Exército (CPAE), efectuando-se uma avaliação anual, o avaliador deveria efectuar permanentemente registos dos comportamentos verificados, atendendo a que os comportamentos mais lembrados seriam os negativos ou os mais recentes (efeito de proximidade temporal). A definição de objectivos permite que a avaliação possa e deva realizar-se com uma periodicidade mais reduzida, sendo benéfico para o avaliador e para o avaliado, pois este último, podendo contribuir com a sua auto-avaliação, toma parte activa na avaliação determinando onde está, o que é que já fez e o que falta fazer (entrevista realizada ao Coronel de Artilharia Andrade da Silva, em 27Jun06).

Contudo, pudemos também verificar que é a descrição clara dos deveres/tarefas (descrição da função/cargo) a base de partida que condiciona todo o planeamento e acompanhamento do desempenho. Uma vez que o descritivo do cargo define as suas tarefas e responsabilidades, estas permitem criar objectivos específicos e expectativas sobre o que é um bom nível de desempenho nesse cargo. Não poderemos, todavia, esquecer a necessária e permanente revisão e actualização daquele descritivo⁴⁵, evitando o desempenho de tarefas e o assumir de responsabilidades que dele não fazem parte, dado que a realidade actual tem levado a constantes alterações no contexto do trabalho a realizar. Desta forma, a implementação da filosofia do SIADAP exige um exaustivo processo de análise de funções e descrição de cargos. Estando este trabalho em fase muito adiantada, ou mesmo concluído, na Marinha e na Força Aérea, o mesmo não se passa no Exército, sendo terminante que a sua execução seja considerada de primeira prioridade.

Com base na análise efectuada, podemos igualmente concluir que a implementação da filosofia do SIADAP vem provocar uma alteração significativa do actual papel (atitude/comportamento) quer do Comandante/Director/Chefe/Avaliador, quer do Subordinado/Avaliado, com especial incidência no primeiro. O estabelecimento de um objectivo *macro* a preceder a definição do contributo individual para a sua concretização, permite que os colaboradores saibam exactamente o que a organização espera deles⁴⁶, possibilitando que, para além de eficientes, sejam sobretudo eficazes. Assim, os avaliadores passam a estar mais implicados no sistema de avaliação, deixando o preenchimento da FAI de representar o seu momento alto. A principal preocupação passa a recair no planear, ensinar, auxiliar e fornecer o permanente *feedback* do desempenho, possibilitando que o avaliado possa corrigir o seu comportamento no sentido de alcançar com êxito os objectivos que ambos acordaram. Para a Dra. Isabel Viegas,⁴⁷ o Director/Chefe/Avaliador deve interrogar-se constantemente sobre qual a forma de actuar para ajudar o subordinado/avaliado a alcançar os objectivos que se comprometeu atingir.⁴⁸

⁴⁵ Lembramos que no exército dos EUA é aprovado pelo avaliador.

⁴⁶ Para o Dr. António Cerejeira este aspecto é uma questão de respeito da organização para com os seus funcionários (entrevista realizada ao Director de Recursos Humanos da IBM em Portugal, em 22Mai06).

⁴⁷ Entrevista, cit. 27.

⁴⁸ Na IBM é exigido aos seus directores uma actuação muito especial quando é necessário recuperar desempenhos abaixo dos padrões desejados. Nesta organização não há um número fixo de reuniões de aconselhamento do desempenho podendo ser realizadas até três reuniões intermédias.

Mas para que o sistema de gestão do desempenho funcione de forma eficaz e, por consequência, a avaliação a ele inerente, é fundamental a realização de acções de formação tendo em vista dotar os avaliadores de competências específicas relacionadas com a conduta da avaliação, não bastando, como actualmente se verifica, ser Comandante, Director ou Chefe para que aquelas lhes sejam reconhecidas. Essencialmente essas competências deverão habilitar à correcta utilização da metodologia de estabelecimento de objectivos, ao registo exacto daquilo que é visto e ao emprego de técnicas para a condução de reuniões/entrevistas de avaliação.

IV.3.2. Síntese Conclusiva

A filosofia do SIADAP vai exigir a expressa obrigatoriedade de efectuar o planeamento do desempenho e o seu respectivo acompanhamento, materializado em reuniões periódicas de aconselhamento, para que a avaliação seja então concretizada.

Será então imprescindível implementar um efectivo sistema de gestão do desempenho nos Ramos das FFAA, assente nas suas três fases, culminando com a reunião/entrevista de avaliação onde será efectuada a revisão do desempenho no período que termina e comunicada a avaliação ao avaliado. Ainda nesta reunião, ou noutra posterior, conforme for definido, dever-se-á planear o desempenho para o período que se segue através do estabelecimento conjunto de objectivos.

Uma vez que a definição destes objectivos se baseia nas tarefas e responsabilidades do titular do cargo, é fundamental o desenvolvimento do processo de análise de funções e elaboração/actualização da descrição de funções/cargos de acordo com a estrutura organizacional, sobretudo no Exército, dado que a Marinha e a Força Aérea têm este trabalho em adiantado estado de desenvolvimento.

Quanto ao papel desempenhado, principalmente pelo avaliador, na gestão do desempenho do seu avaliado, este passará a revestir-se de importância acrescida pela participação mais activa nessa gestão, preocupando-se em primeira instância com o sucesso do seu avaliado no desempenho das suas funções.

Todavia, só através do aperfeiçoamento de competências específicas neste âmbito é possível ao avaliador planear, acompanhar e avaliar, de forma eficaz, o desempenho do seu avaliado.

Deste modo, consideramos confirmada a hipótese três do nosso estudo atendendo a que a forma como deve ser concretizada a gestão do desempenho dos militares dos Ramos das FFAA não está formalmente definida, procedendo-se apenas à sua avaliação no final do respectivo período. A implementação da filosofia do SIADAP exigirá

uma actuação repartida pelas três fases de um sistema de gestão do desempenho, devendo a avaliação ser considerada a de somenos importância.

IV.4.1. Hipótese 4

Constituindo-se a FAI no instrumento onde a avaliação dos Ramos das FFAA se congrega e materializa, começemos primeiramente por abordar o impacto da aplicação da filosofia do SIADAP neste instrumento, mencionando as alterações a que seria sujeito.

Parece-nos que a inclusão da componente “objectivos”, através da sua descrição e indicador de medida, é incontornável, garantindo inclusivamente a conformidade com a norma portuguesa NP 4427/2004, que, como vimos, define *desempenho* como o nível do resultado alcançado face a objectivos previamente definidos.

Atendendo a que cada cargo (grupo de cargos) tem a sua especificidade e a sua idiossincrasia, a GPO implica a construção de uma matriz funcional onde os cargos semelhantes são ligados a competências específicas, conduzindo à inevitável construção de diferentes Fichas de Avaliação.⁴⁹ Pois se os objectivos acordados, entre avaliador e avaliado, têm uma relação directa com as competências específicas de determinado cargo, os militares não deverão ser todos avaliados por um instrumento assente num modelo comum (como actualmente se verifica) para todas as formas de prestação de serviço e postos (variando apenas a ponderação dos factores, no caso do Exército, e excluindo os oficiais-generais). Pelo que, deverão ser criadas Fichas de Avaliação por grupos/áreas funcionais (cargos com características análogas)⁵⁰ discriminando as diferenças e evidenciando a sua particularidade.⁵¹

⁴⁹ Para a Directora de Recursos Humanos do Grupo Santander Totta a avaliação baseada em objectivos pré-estabelecidos nunca deve dispensar a avaliação das competências, pois só a integração destes dois pilares permite uma verdadeira justiça do sistema. “*Se os objectivos/resultados determinam o que deve ser feito, as competências determinam o modo como deve ser feito.*”

⁵⁰ Por exemplo, como na Marinha, em que as funções estão associadas às seguintes Áreas Funcionais que, por sua vez, fazem parte das Áreas de Actividade-Tipo que também apresentamos: *Áreas Funcionais: Área de Comando Superior/ Apoio à Decisão, Área Operacional, Área do Pessoal/Administrativa, Área do Material/Logística, Área Financeira, Área Científica e Cultural, Área da Autoridade Marítima, Área de Comunicações/Informática e Área Política e Diplomática. Áreas de Actividade-Tipo: Comando/Gestão, Supervisão, Manutenção/Operação, Formação, Abastecimento/Logística, Secretariado, Vigilância/Polícia e Conservação e Limpeza.*

⁵¹ O SIADAP diferencia o seu instrumento de avaliação pelos grupos profissionais dos dirigentes intermédios, pessoal técnico superior e técnico, técnico profissional e administrativo, operário e auxiliar. No Grupo Santander Totta o instrumento de avaliação divide-se em três modelos de acordo com os perfis profissionais definidos: Administrativos (para funções de carácter administrativo), Técnicos (para funções técnicas e que não têm a seu cargo uma equipa de trabalho) e Directivos (para funções técnicas e que têm a seu cargo uma equipa de trabalho). Os modelos de avaliação não têm uma relação directa com as categorias profissionais mas sim com a função desempenhada no período em análise, cabendo ao avaliador seleccionar o modelo de avaliação que considera mais adequado.

Para o Coronel de Artilharia Andrade da Silva⁵², o instrumento utilizado na avaliação deve ter uma parte relacionada com a natureza da Instituição Militar, avaliando competências relativas aos valores militares que são comuns a todos os cargos. “*A partir daqui, todas as FAI têm que ser diferenciadas.*”

Assim, a aplicação da filosofia do SIADAP conduz à implementação de um instrumento de avaliação diferenciado por grupos/áreas funcionais, que na sua essência, tal como se afigura no SIADAP, deverá ser dividido em três grandes blocos/componentes de avaliação:

- Os objectivos específicos de cada cargo, discutidos e acordados com o avaliador;⁵³
- As competências específicas do grupo/área funcional;
- As competências/valores que caracterizam a cultura da Instituição Militar.

Para que o instrumento contenha toda a informação relevante que conduza a uma correcta gestão de recursos humanos, deverá ainda conter outras informações relacionadas com o valor potencial do avaliado.

Directamente associada ao instrumento de avaliação encontra-se a periodicidade com que a revisão e aconselhamento do desempenho deve ser efectuada (reuniões intermédias) bem como a necessidade de implementar a reunião/entrevista de avaliação no final do período em análise, que já abordámos no sub-capítulo anterior. A definição desta periodicidade vem exigir a fundamental retroacção contribuindo para a melhoria do desempenho (determinar, tão cedo quanto possível, as razões que possam estar a colidir com a concretização dos objectivos), implicando de forma directa o avaliador e também o avaliado, com reflexos positivos no desempenho da instituição. Embora dependa sobretudo da política da organização, vimos que na revisão a que o SIADAP está a ser sujeito, será certamente definido que trimestralmente seja efectuada uma reunião de controlo do desempenho.⁵⁴

Da mesma forma, também a reunião/entrevista de avaliação, no final do respectivo período, constitui um momento-chave da avaliação do desempenho. Evidenciando as causas e os efeitos do desempenho individual, formaliza e constitui um canal de

⁵² Entrevista, cit. 44.

⁵³ Na IBM, obrigatoriamente um dos objectivos tem que ser de formação. Quanto ao SIADAP, exige que um dos objectivos seja de responsabilidade partilhada.

⁵⁴ Esta é também a periodicidade definida pelo sistema de avaliação dos oficiais do exército dos EUA, para a realização das “*periodic Rated/Rated officer follow-up face-to-face counselings*”. A realização desta reunião é confirmada através da inscrição da data e das iniciais do avaliador e avaliado no “*officer evaluation report support form*”.

comunicação, promovendo uma vez mais o diálogo. A obrigatoriedade da sua realização deve igualmente vir explicitada nos sistemas de avaliação dos Ramos, esclarecendo a finalidade da mesma e enunciando os principais aspectos que devem ser abordados (rever o desempenho passado, analisar a auto-avaliação e planear o desempenho futuro). Em conformidade com o SIADAP, a auto-avaliação do militar, a observar nesta reunião, passaria igualmente a constar nos regulamentos de avaliação dos Ramos.⁵⁵

Não sendo uma questão estruturante da filosofia onde assenta o SIADAP, consideramos todavia importante abordar a diferenciação dos desempenhos de mérito e excelência através da fixação de percentagens máximas para as classificações de Muito Bom e Excelente, face à obrigatoriedade da sua implementação decorrer do cumprimento do artigo 21.º da Lei n.º 10/2004, por constituir um dos seus princípios e objectivos. Assim, a fixação de quotas máximas para as melhores classificações constitui um mecanismo para controlar a sobrevalorização das classificações que se verificavam na AP, que desacreditavam completamente o sistema e eliminavam qualquer possibilidade de o utilizar como instrumento de gestão.

Para o Director de Recursos Humanos da IBM em Portugal⁵⁶, é desejável, como indicador, ter a noção de como a organização deverá diferenciar os desempenhos dos seus colaboradores, “*mas nunca deverão ser fixados números rígidos*”. Refere que as classificações correspondentes a um *Excelente* estão normalmente compreendidas entre os 5% e os 15% (nunca encarados como valores fixos) e que o aumento desta última percentagem permite verificar imediatamente que os objectivos foram mal definidos. Considera ainda que estas *referências* auxiliam o avaliador a diferenciar e habilitam-no a justificar ao avaliado, de forma clara, essa diferenciação em relação aos seus pares.⁵⁷

Para o Coronel de Artilharia Rovisco Duarte⁵⁸ a aplicação de percentagens máximas para as classificações mais elevadas é vantajosa, devendo implementar-se, desde que a sua utilização nunca seja feita de forma inflexível, pois não é expectável que em universos reduzidos, fortemente motivados e escolhidos pelas suas qualidades pessoais e profissionais seja aplicada esta medida.

⁵⁵ Para o Director do CPAE seria importante instituir a auto-avaliação por ser uma boa prática, instituída em muitas organizações, permitindo ganhos quer para o avaliador quer para o avaliado.

⁵⁶ Entrevista, cit. 46.

⁵⁷ Na IBM esta diferenciação está directamente ligada à remuneração e à progressão na carreira.

⁵⁸ Entrevista realizada ao Chefe da Divisão de Recursos do Estado-Maior do Exército (EME) em 09Jun06.

Desta forma, consideramos a definição de quotas máximas para as melhores classificações uma mais-valia, com perceptíveis benefícios institucionais, pelo facto de exigir que o estabelecimento dos objectivos seja feito de forma correcta. Porém, nunca poderão ser aplicadas de forma “cega”, baseadas em limites fixos, como prevê o SIADAP, sob pena de conduzir a enorme desmotivação em universos específicos.⁵⁹ ⁶⁰

Por fim, a avaliação do desempenho no cargo, como parte integrante de um sistema de gestão do desempenho, corresponde apenas à componente *Avaliação Individual* dos sistemas de avaliação dos Ramos. No próprio SIADAP não existe paralelo em relação aos restantes subsistemas que constituem os nossos sistemas de avaliação. Assim, se os instrumentos utilizados na avaliação dos militares estivessem construídos de forma a avaliar efectivamente o desempenho, permitiriam, por si só, recolher os elementos essenciais que possibilitariam ao órgão de gestão de pessoal efectuar a sua adequada administração.⁶¹

Para o Coronel de Infantaria Rui Baptista Moura⁶² as componentes dos sistemas de avaliação, para além da *Avaliação Individual*, são utilizadas com o intuito de diminuir o impacto da falta de critérios objectivos que actualmente se verifica nesta avaliação. A Avaliação Individual / Avaliação do Desempenho seria *per si* um instrumento de apoio à gestão se antecipadamente fossem definidos critérios (como por exemplo, o estabelecimento de percentagens máximas, devidamente flexibilizadas, a necessidade de justificar a atribuição do valor máximo em qualquer dos factores de avaliação⁶³ ou o conhecimento do perfil do avaliador⁶⁴) e *a posteriori* fosse efectuado

⁵⁹ Bilhim (2006, 257) considera altamente positivo dificultar a atribuição de avaliações máximas, mas alerta que “a atribuição de quotas levanta problemas sérios de natureza estatística, por se basear no pressuposto da distribuição normal da população (grandes números).”

⁶⁰ No exército dos EUA, o “Officer Evaluation Reporting System” define, relativamente ao potencial para promoção demonstrado pelos avaliados do mesmo posto, que o avaliador só pode classificar “acima da média” menos de 50% dos seus avaliados. Aquele regulamento aconselha, todavia, que esta classificação seja atribuída apenas a 1/3 daquele universo. Caso assim não proceda, classificando “acima da média” 50% ou mais, dos seus avaliados, o órgão de gestão de pessoal mudará todas as aquelas classificações para “na média”, com consequências perniciosas para os avaliados com melhores desempenhos. Este posicionamento no universo apreciado consta do relatório de avaliação sendo portanto do conhecimento do avaliado.

⁶¹ Atenda-se que este órgão deveria conhecer as actividades e tarefas de todos os cargos (a análise funcional estaria realizada) e ter actualizadas as qualificações de todos os militares.

⁶² Entrevista realizada ao anterior Chefe da Divisão de Recursos do EME, agora no Joint Operations Support Branch Head, J3, SHAPE, em 29Jun06.

⁶³ Segundo o Comandante do Pessoal da Força Aérea, TGEN Proença Prazeres, este é um procedimento obrigatório no Ramo (a FAI é devolvida ao avaliador caso assim não proceda), que consta no respectivo regulamento de avaliação.

⁶⁴ Na Força Aérea Portuguesa o perfil dos avaliadores é conhecido e utilizado para reajustar as classificações. Também no exército dos EUA o perfil do avaliador é permanentemente aferido.

um rigoroso controlo, com a devolução aos avaliadores das FAI que não estivessem devidamente preenchidas ou que se desviassem dos critérios pré-definidos.

Também o Director do CPAE considera que as componentes dos sistemas de avaliação dos Ramos devem actuar de forma independente, não devendo misturar-se. Os factores avaliados ao nível do *Registo Disciplinar* são reflexo de comportamentos já avaliados na FAI. As competências adquiridas através da *Formação* foram demonstradas pelos conhecimentos, métodos, técnicas, atitudes e comportamentos no desempenho do cargo.

Porém, no que respeita à *Antiguidade* (tempo de serviço), a quase totalidade das entidades militares entrevistadas consideram que esta componente representa maturidade profissional, pessoal e organizacional, constituindo um manancial de experiência acumulada, elemento demasiado importante para não ser ponderado numa instituição fundamentalmente assente no Homem e vincadamente hierárquica.

Assim, o emprego da filosofia do SIADAP implica que a avaliação se focalize na Avaliação Individual / Avaliação do Desempenho, como, de facto, prevê o n.º 1 do artigo 80.º do EMFAR⁶⁵, constituindo uma adequada ferramenta de apoio à gestão de pessoal que permite melhorar os processos de recrutamento e selecção, formação e aperfeiçoamento, promoção e o exercício de funções⁶⁶. Deste modo, sendo importante equacionar a melhor forma de inteirar as componentes dos sistemas de avaliação dos Ramos, não podemos afirmar que, o facto daquelas serem apreciadas na nossa Instituição, avaliando mérito e potencial, colida com o modo de proceder subjacente a esta filosofia.

IV.4.2. Síntese Conclusiva

Estando associado a cada cargo um conteúdo funcional e o respectivo perfil de competências, de modo a que se possam estabelecer objectivos específicos ao seu titular, o instrumento de avaliação deveria ser diferenciado por grupos/áreas funcionais.

Resultante da análise efectuada quanto às consequências da aplicação da filosofia do SIADAP na gestão do desempenho nos Ramos das FFAA, verificámos que o

⁶⁵ “A avaliação do mérito é obtida através da apreciação do currículo, com especial relevo para a avaliação individual (...)”

⁶⁶ No Exército, a ponderação aplicada à componente *Avaliação Individual* nas promoções a Coronel, a Major, a Sargento-Mor e a Sargento-Chefe é substancialmente inferior às ponderações das componentes *Formação* e *Antiguidade*, verificando-se assim uma desconformidade relativamente ao estabelecido no n.º 1 do artigo 80º do EMFAR.

processo de avaliação depende, acima de tudo, do permanente acompanhamento e *feedback* do desempenho. Desta forma, a determinação de reuniões periódicas de controlo e aconselhamento e da reunião/entrevista de avaliação no final do período em apreciação, passaria a estar explicitada nos sistemas de avaliação dos militares. Sendo considerada uma boa prática, poder-se-ia equacionar também a determinação da auto-avaliação do militar, a analisar nesta última reunião.

Sendo considerada uma medida muito positiva e constando nos princípios e objectivos do SIADAP, a diferenciação dos desempenhos de mérito e excelência, pela atribuição de percentagens máximas para as classificações mais elevadas, passaria igualmente a constar nos sistemas de avaliação dos militares. Porém, não deverão ser estabelecidas margens fixas, para permitir a desejável flexibilidade.

Quanto às componentes dos sistemas de avaliação dos Ramos, apenas a Avaliação Individual tem paralelo no SIADAP. Assim, esta Avaliação Individual/Avaliação do Desempenho, determinada com base num instrumento construído de forma a avaliar efectivamente o desempenho na função, sendo estabelecidos de antemão critérios objectivos e um rigoroso controlo posterior, permitiria, só por si, constituir-se numa ferramenta apropriada de apoio à gestão de recursos humanos. Como consequência teria de ser revista a forma de integrar as actuais componentes/subsistemas de avaliação dos Ramos das FFAA, pelo facto de poderem coexistir com a aplicação de um modelo de GPO.

Resultando a aplicação da filosofia do SIADAP às FFAA na necessidade de consignar nos sistemas de avaliação dos militares os aspectos que acabámos de referir, consideramos confirmada a última hipótese do nosso estudo.

V. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Procurámos verificar ao longo do presente trabalho se a aplicação da filosofia do SIADAP às FFAA determina alterações no modelo de gestão dos seus Ramos, na forma de encarar a gestão do desempenho dos seus quadros permanentes e nos sistemas de avaliação do mérito dos militares.

O quadro conceptual foi então levantado com base nas hipóteses, procurando sistematizar os conhecimentos relacionados com o modelo de gestão por objectivos, designadamente ao nível da sua caracterização, da mais actual ferramenta de gestão que lhe está associada e da avaliação do desempenho que lhe é inerente. Efectuámos também a caracterização do próprio SIADAP e dos três sistemas de avaliação do

mérito dos militares, face à necessária abordagem dos seus conteúdos durante a fase de análise. Como resultado, da eventual aplicação da filosofia do SIADAP às FFAA, decorrem as seguintes consequências:

- A necessidade de implementar um modelo de gestão por objectivos, pelo facto do SIADAP assentar nesta filosofia de gestão.
- A necessidade de recorrer ao BSC por ser, consensualmente, a ferramenta de gestão mais actual e completa que facilita a transformação da visão e da estratégia de uma organização em objectivos mensuráveis a alcançar em conjunto e individualmente. Constatou-se que este passo já foi dado pela Marinha.
- A alteração dos sistemas de avaliação dos militares para uma avaliação que privilegie o desempenho funcional do indivíduo, permitindo medir os resultados alcançados face aos objectivos definidos, devidamente mensuráveis ou observáveis. A actual avaliação nos Ramos das FFAA, pela ausência de factores associados a níveis de realização a atingir, dificilmente pode ser considerada uma avaliação de desempenho.
- A implementação dum sistema de gestão do desempenho dos militares, composto pelas suas três fases (planeamento, acompanhamento e avaliação).
- O desenvolvimento do processo de análise e descrição de funções, para que seja possível efectuar eficientemente a gestão do desempenho no cargo. Este trabalho é de maior premência no Exército, atendendo a que a Marinha e a Força Aérea já o têm bastante desenvolvido.
- A alteração do papel do avaliador, participando de forma determinante nas três fases da gestão do desempenho, face ao conseqüente maior envolvimento no processo de avaliação, com implicações directas no sucesso do desempenho do seu avaliado.
- A necessidade de efectuar acções de formação dos avaliadores no âmbito da gestão do desempenho, atendendo à obrigatória objectividade e exactidão a que a avaliação desse desempenho tem de obedecer.
- A necessidade de diferenciar o instrumento a utilizar na avaliação do desempenho, por grupos/áreas funcionais, pois o estabelecimento de objectivos específicos deverá ter por base o conteúdo funcional do cargo e o respectivo perfil de competências necessárias para o exercer.
- A instituição das reuniões periódicas de controlo e aconselhamento e da entrevista de avaliação no final do período em análise, sem as quais não é possível uma efectiva gestão do desempenho.

- A diferenciação dos desempenhos de mérito e excelência como uma medida com benefícios institucionais, não se devendo, todavia, aplicar quaisquer percentagens fixas, como determina o SIADAP, pelas injustiças que provocaria em determinados universos constituídos por indivíduos escolhidos face ao seu elevado índice de realização.
- A necessidade de equacionar a forma de inteirar as outras componentes/ subsistemas de avaliação dos Ramos, pois a avaliação do desempenho apenas corresponde à componente Avaliação Individual. Contudo, a existência daquelas não colide com a aplicação da filosofia do SIADAP.

Face às conclusões apresentadas, julga-se oportuno e pertinente fazer as seguintes recomendações:

- Que seja implementado nas FFAA o modelo de GPO. Neste modelo os objectivos a atingir estão alinhados do topo até à base, implicando que o sucesso do subordinado é por consequência o sucesso do chefe e assim sucessivamente conduzindo a uma melhoria continua dos objectivos e da estratégia definida para a organização. Consideramos ser perfeitamente possível à Organização Militar encontrar o justo equilíbrio entre o sentido do dever e de missão e a métrica de objectivos mensuráveis e observáveis. De acordo com o modelo, iniciando-se ao nível do Chefe do Estado-Maior do Ramo, os objectivos seriam decompostos pelos diferentes níveis organizacionais em metas a atingir, procedendo-se a um controlo/avaliação periódica do seu grau de obtenção tendo em vista efectuar os reajustamentos necessários.
- Que também o Exército e a Força Aérea implementem a ferramenta de gestão BSC, aproveitando a experiência da Marinha na sua utilização, pois é consensual a utilidade e a eficácia desta ferramenta no auxílio à transformação da visão e da estratégia das organizações em objectivos para os diferentes níveis organizacionais e para as pessoas.
- Que se implemente formalmente a gestão do desempenho dos militares, através das suas três fases (planeamento, acompanhamento e avaliação). Independentemente do modelo de gestão da organização ou do método utilizado para avaliar o desempenho das pessoas, só assim é garantido um contínuo aperfeiçoamento dos militares avaliados e um incremento da sua motivação, face à permanente comunicação entre superior/avaliador e subordinado/avaliado com benefícios evidentes para a Instituição.

- Que se proceda nos três Ramos, particularmente no Exército, à conclusão do processo de análise e descrição de todos os cargos, fundamental não só como base para que se possa avaliar devidamente o desempenho, mas também como garante do processamento integrado da gestão de recursos humanos.
- Que na formação obrigatória ao longo da carreira sejam introduzidos módulos no âmbito da gestão do desempenho, para todos os avaliadores. Um sistema de gestão do desempenho não funciona devidamente, com reflexos na sua componente avaliação, se a este assunto não for dada a devida atenção.
- Que sejam revistos os actuais instrumentos que operacionalizam os sistemas de avaliação dos militares, precisamente no sentido de tornar possível uma efectiva e rigorosa avaliação do desempenho na função, tendo em atenção a sua diferenciação relativamente aos grupos/áreas funcionais.

Com a apresentação das recomendações supracitadas culmina o nosso estudo. Acreditamos que a perfeita união destas recomendações com os valores da Instituição Militar se traduz em claros benefícios para os Ramos, em particular, e para as Forças Armadas, em geral.

- BIBLIOGRAFIA OMITIDA

- APÊNDICES (OMITIDOS)

- A – Aspectos essenciais dos sistemas de avaliação do mérito dos militares das Forças Armadas
- B – Questionário

- ANEXOS (OMITIDOS)

- A – Exemplo de ficha de avaliação do “Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública”
- B – O “Balanced Scorecard” na “Army Knowledge Management”
- C – Exemplo de descrição de cargo/funções no Comando Operacional do Exército
- D – Exemplo de descrição de cargo/funções na Marinha e na Força Aérea
- E – Questionário-base utilizado pela Marinha para a análise de funções
- F – Exemplo de relatório de avaliação dos oficiais do exército dos Estados Unidos da América

**5. O PARADIGMA DE ADEQUAÇÃO DE MODELOS EXTERNOS NOS
DOMÍNIOS DA ARTE MILITAR: O EXÉRCITO PERMANENTE
PORTUGUÊS - DOS ENSINAMENTOS DA ESCOLA MILITAR
FRANCESA DO MARECHAL TURENNE ÀS INFLUÊNCIAS
MULTILATERAIS DOS NOSSOS DIAS.**

PELO MAJOR DE CAVALARIA
JORGE PAULO MARTINS HENRIQUES

Nota: Bibliografia, Anexos e Apêndices omitidos

Trabalho elaborado no âmbito do CEM 2005/2007

«The use of history, or should one say the past, is controversial, but it is the only potential evidence available.»

Colin S Gray, Recognizing and understanding revolutionary change in warfare: the sovereignty of context.

INTRODUÇÃO

As origens do Exército Português remontam à formação da hoste real, que nos primórdios da nacionalidade, combatia ao serviço do Rei, forjando através da espada, a geografia do País¹ e garantindo, ao longo dos séculos, o trilhar de um caminho autónomo.

Após a Restauração e seguindo uma tendência europeia, constituiu-se um Exército Permanente, ao serviço do moderno Estado-Nação². O Exército então criado, não é, certamente, igual ao que existe hoje. O mundo, as sociedades, o ambiente estratégico e a tecnologia evoluíram muito desde esse momento fundador e de igual forma os aparelhos militares.

Muitas foram as causas, as formas e as consequências das alterações que o nosso Exército foi sofrendo. Para orientar a abordagem do tema, considera-se o Exército Permanente Português como uma criação única, logo diferente dos outros exércitos seus contemporâneos. Mas estando Portugal inserido no sistema de relações internacionais e olhando para o seu posicionamento geopolítico no continente europeu, constata-se que o Exército incorporou inúmeras influências externas ao longo do tempo, resultantes das relações de força de cada momento histórico. Cada uma delas influente em maior ou menor grau, com efeitos mais ou menos duradouros e mais ou menos abrangentes.

O objecto de estudo deste trabalho é o conjunto dos vários processos ocorridos ao longo da História do Exército Português – desde a época da Restauração até ao momento actual – que conduziram à adequação de modelos externos nos domínios da arte militar, procurando identificar, numa abordagem holística: as origens políticas e

¹ De acordo com Selvagem (1999, p. 42), após o Tratado de Zamora e a entronização de Afonso I de Portugal, consumar-se a separação política de Portugal, que dispunha para fazer a guerra de *«mesnadas dos ricos-homens, os cavaleiros vilões e peonagem dos concelhos e a excelente Cavalaria das comendas do Templo»*.

² Sobre este assunto ver as obras *História do Exército Português*, do General Ferreira Martins, *Exército, mudança e modernização na primeira metade do século XIX*, de Fernando Pereira Marques, e o artigo *Vauban: The impact of science on war*, de Henry Guerlac, em *Makers of Modern Strategy. From Machiavelli to the Nuclear Age*, de Peter Paret.

estratégicas, tecnológicas ou culturais; os agentes da adequação, os modelos externos considerados e as formas pelas quais ocorreu a introdução de ensinamentos; as áreas abrangidas e as suas consequências para o Exército.

O objectivo é construir um possível paradigma ou referencial de adequação de modelos externos, com vista à sua aplicação em futuras transformações do Exército. Mais do que identificar factos históricos na vida da instituição, ao longo destes quase trezentos e setenta anos, ou proceder a uma análise exaustiva de cada momento histórico, pretende-se descortinar as constantes de cada um dos processos, as diferenças e as lições aprendidas, que garantam, no futuro, a condução de processos de transformação adequados aos objectivos a atingir.

Considerando a abrangência temporal, iremos apenas analisar momentos-chave da História do Exército, em que as influências externas se apresentam de forma inequívoca: seja pela vinda de militares estrangeiros para o serviço do Exército Português e que com eles trouxeram novas formas de fazer a guerra; seja através da adesão a alianças militares; seja pela condução de um novo tipo de operações, que obrigaram à importação de modelos externos já experimentados. Assim sendo, serão abordados os períodos das campanhas da Restauração, da Guerra Fantástica, da adesão à NATO, das campanhas do Ultramar e a actualidade, um período em que se evidenciam as Operações de Apoio à Paz e uma multiplicidade de influências externas.

Nem todos os processos de adequação de modelos externos ao Exército Permanente Português são abordados neste estudo. Isto acontece porque o foco incide sobre o processo de adequação e os seus resultados e não na enumeração das influências estrangeiras na instituição³.

Embora o quadro conceptual de referência seja desenvolvido com profundidade mais adiante, existem dois conceitos estruturantes que importa introduzir desde já, no sentido de melhor clarificar o assunto em análise. O primeiro é o conceito de **Exército Permanente**. Constata-se que, em correspondência com o processo de formação do estado moderno, os exércitos tornaram-se progressivamente estáveis e permanentes, enquadrados por um corpo de oficiais profissionalizado e compostos por soldados que recebiam um vencimento. Desta forma, o Exército Permanente caracteriza-se por ser uma organização militar com os seguintes elementos principais: uma estrutura

³ Ficaram de fora momentos como a reorganização de Beresford de 1814 e a I Guerra Mundial, entre outros.

funcional, uma cadeia de comando e um conjunto de equipamentos (Marques, 1999, p. 18).

O segundo conceito é o de **Transformação**, que estabelece que esta ocorre quando existe uma mudança sustentada de uma organização, orientada para determinadas finalidades e geralmente em larga escala. É levada a cabo com o objectivo estratégico de criar ou manter uma vantagem competitiva, ou de contrariar uma vantagem apresentada por um competidor novo ou já existente. Processa-se através da combinação de novos conceitos, capacidades, pessoas e organizações, explorando vantagens e reduzindo vulnerabilidades (Gratska, 2005, p. 8).

Diz o historiador belga Pierre Salmon que *«toda a construção histórica comporta um elemento subjectivo importante»* (1979, p. 204). Partindo desta premissa de subjectividade, a metodologia utilizada assentou na observação e interpretação da História⁴ de Portugal, do Exército Português e das campanhas em que participou.

Devido ao objectivo do trabalho, que por esse motivo não é tanto de pura construção histórica, optou-se por não alicerçar a análise em fontes primárias ou secundárias, mas antes proceder ao estudo de bibliografia de referência, de carácter geral ou específico, sobre os vários temas e épocas, de modo a permitir a identificação dos vários passos do modelo de adequação. Recorreu-se ainda à realização de várias entrevistas estruturadas a personalidades de reconhecido mérito no tema e nas várias épocas a abordar, umas de carácter exploratório, outras de aprofundamento dos vários períodos em análise. Para enquadramento do tema, foram entrevistados o General Loureiro dos Santos e o Professor Doutor António Telo. No âmbito mais específico, foram entrevistados o General Martins Barrento, General Espírito Santo e o Comandante Silva Ribeiro.

Utilizando o método hipotético-dedutivo⁵, referido por Quivy e Campenhoudt (2003, p. 144), foi construído um modelo de análise da adequação das *«escolas estrangeiras»* nos domínios da arte da militar. Em primeiro lugar, procedeu-se à conceptualização do processo de adequação, onde se procurou identificar as suas fontes, os seus agentes, as formas de adequação utilizadas e os domínios da arte militar alterados, que permitiriam identificar a ocorrência do que se designa como uma Transformação do Exército Português. Com base nos conceitos estabelecidos,

⁴ Entendida por Pierre Salmon como *«uma reconstrução crítica do passado vivido pelos homens em sociedade»* (1979, p. 20).

⁵ De acordo com Quivy e Campenhoudt *«este modelo gera, através de um trabalho lógico, hipóteses, conceitos e indicadores para os quais se terão de procurar correspondentes no real»* (2003, p. 144)

foram levantadas algumas questões e hipóteses orientadoras, transversais aos períodos estudados, que, pela sua validação, ou não, permitam identificar o paradigma de adequação pretendido.

De acordo com a identificação da problemática, a **Questão Central** do estudo passa por tentar descortinar «*Como se processou a adequação das influências externas no Exército Permanente Português?*»

Para melhor clarificação da Questão Central, foram levantadas as seguintes Questões Derivadas:

Questão Derivada 1: *A necessidade de adequação de modelos externos resulta da evidência de uma fonte ou da interacção de diversas fontes?*

Questão Derivada 2: *Qual foi, ou quais foram, os agentes do processo de adequação?*

Questão Derivada 3: *Existe uma relação entre as formas de adequação de modelos externos e os seus agentes?*

Questão Derivada 4: *Qual a relação entre a adequação de modelos externos e a ocorrência de um processo de Transformação no Exército Permanente Português?*

Quanto às hipóteses construídas, destinadas a responder à Questão Central e Questões Derivadas, são as seguintes:

Hipótese 1 – A fonte preponderante de adequação de modelos externos ao Exército Permanente Português enquadra-se no âmbito dos objectivos políticos, conjugada em maior ou menor grau com as outras fontes.

Hipótese 2 – O principal agente de introdução de modelos externos nos domínios da arte militar no Exército Permanente Português evoluiu ao longo do tempo.

Hipótese 3 – Quando os agentes da adequação eram militares estrangeiros ou as alianças de que Portugal fazia parte, o processo de adequação tendia para ser de simples cópia dos modelos externos.

Hipótese 4 – Quando o agente da adequação era o Exército Português, o processo de adequação tendia para ser de adaptação.

Hipótese 5 – No processo de adequação o modelo adoptado foi sempre condicionado pelo actor preponderante do sistema político internacional com o qual Portugal se encontrava aliado.

Hipótese 6 – Só quando a adequação de modelos externos abrange todas as fontes de adequação e produz alterações em todos os domínios da arte militar é que o processo corresponde a uma Transformação.

Quanto à **organização** do estudo, ele encontra-se dividido em quatro capítulos. No primeiro é feito o enquadramento conceptual do trabalho, seguindo-se os três capítulos de análise de cada um dos períodos considerados: As Escolas Modeladoras da Guerra Moderna, abordando a concepção militar francesa do Conde de Schomberg e a sua influência no período das campanhas da Restauração, e a reorganização militar prussiana do Conde de Lippe e a Guerra Fantástica; segue-se na conjuntura da Guerra-Fria, a influência da doutrina NATO e as várias influências na elaboração da estratégia de contra-subversão; finalmente serão abordadas as influências multilaterais da actualidade e em particular o conceito de NATO Response Force (NRF) e de Battlegroup da União Europeia.

Para cada um dos períodos, serão analisados os processos de adequação, de acordo com o modelo de análise construído, com vista a extraírem-se conclusões sobre a validade das hipóteses levantadas, através da elaboração de uma síntese.

O trabalho termina com uma análise conclusiva sobre as influências externas no Exército Permanente Português desde a Restauração até à actualidade, onde se procura averiguar da validade das hipóteses definidas, responder à Questão Central e enunciar um conjunto de princípios que, tendo por base o modelo construído, se possam constituir num paradigma da adequação de futuros modelos – internos, externos ou a conjugação de ambos.

I. ENQUADRAMENTO CONCEPTUAL

I.1 Domínios da Arte Militar

No campo da História Militar, são de realçar os conceitos relativos aos domínios da arte militar, definidos pelo General Loureiro dos Santos no seu livro «Apontamentos de História para militares» e que servirão como ponto de partida do enquadramento do trabalho.

De acordo com este autor, baseado nos conceitos de Eric Muraise, os domínios da arte militar definem-se como «*as áreas onde é preciso actuar para definir e desencadear as operações que visem alcançar os objectivos com os meios disponíveis*» (1979, p. 14). Desta forma, considera que «*são quatro os grandes domínios da arte militar: a Política, a Técnica, as Doutrinas estratégicas, táticas e logísticas e a Organização*» (1979, p. 14).

I.2 As inovações militares

No domínio da evolução tecnológica, aplicada às formas de coacção militar, é de salientar o conceito de Revolução nos Assuntos Militares (RAM), muito debatido actualmente no que diz respeito às transformações a realizar nas organizações militares, pretendendo, a partir de uma análise histórica, indicar caminhos para a sua orientação futura.

Os teorizadores da RAM, como MacGregor Knox e Williamson Murray (2001), afirmam que o padrão das instituições militares ocidentais tem sido o de períodos de mudança brusca seguidos de períodos de relativa acalmia em que os exércitos se adaptam a alterações significativas no seu ambiente. Estes dois autores estabelecem ainda dois conceitos: o de Revolução Militar (RM) mais profundo e abrangente e o de RAM, mais circunscrito e controlável.

Assim a RM surge como o conceito principal, de maior alcance nas suas consequências e que tem como características principais a mudança fundamental que origina na estrutura da guerra, as reconstruções a que obriga nas organizações militares e a alteração da capacidade dos estados em criar e projectar poder militar. Outra das características a destacar é o facto de serem incontroláveis e imprevisíveis. Identificam cinco Revoluções Militares na História do Ocidente: a criação do estado moderno; a Revolução Francesa; a Revolução Industrial; a I Guerra Mundial; e o advento das armas nucleares.

Quanto à RAM, esta é considerada susceptível de direcção humana e através do seu desenvolvimento, as instituições militares em «*alerta intelectual*» (Knox e Murray, 2001, p. 12), podem obter vantagens significativas. Para que se efectivem, obrigam à conjugação de elementos tácticos, organizacionais, doutrinários e inovações tecnológicas, procurando implementar uma nova abordagem conceptual da guerra.

Já Colin Gray (2006, p. 14), apesar de considerar o conceito de RAM útil, afirma que, em primeiro lugar, há que ter em atenção o contexto político e estratégico em que as guerras são travadas, para que se possa identificar a melhor forma de as travar e não depender, em especial das inovações tecnológicas, para obter vantagem significativa num conflito.

I.3 Processos de Mudança das Organizações Militares⁶

Quanto aos vários processos de mudança das forças militares, nos quais se pode incluir a adequação de modelos externos, é de referir que, segundo Theo Farrell e Terry Terriff, a mudança das organizações militares ocorre segundo três caminhos: o da inovação, da adaptação ou da emulação (2002, p. 5). A **inovação** consiste em desenvolver novas tecnologias militares, táticas, estratégias e estruturas; a **adaptação** consiste no ajustamento dos meios militares e métodos já existentes; quanto à **emulação** é definida como a importação de novas ferramentas e maneiras de fazer a guerra através da imitação de outras organizações militares (Farrell et al., 2002, p. 6).

Considera-se haver uma grande mudança das organizações militares⁷ «quando se verificam alterações nos seus objectivos, estratégias e/ou estruturas» (Farrell et al., 2002, p. 5). Os autores dão como exemplos de alteração dos objectivos organizacionais, a mudança da missão primária dos Marines norte-americanos como infantaria ligeira para uma de força anfíbia. Outro exemplo é a mudança da estratégia naval norte-americana, assente no poderio do couraçado, para uma estratégia assente agora no porta-aviões, ou ainda, no domínio das forças terrestres, a criação da divisão da era atómica.

Quanto às fontes da mudança elas podem ser: as *normas culturais*; a *política e a estratégia*; e as novas tecnologias (Farrell et al., 2002, p. 7).

Relativamente às **normas culturais**, estas consistem em «crenças subjectivas sobre o mundo natural e social que definem os próprios actores, as suas situações e as suas possibilidades de acção» (Farrell et al., 2002, p. 7). São subjectivas porque são crenças assentes e reproduzidas através da prática social.

A **Política e a Estratégia** ressaltam como a fonte mais óbvia da mudança, materializadas por uma «alteração da ameaça à segurança nacional» (Farrell et al., 2002, p. 10). Aqui, duas situações se colocam: em primeiro lugar, a perspectiva de derrota face a uma nova ameaça obriga a uma intervenção do poder político, que exerce pressão no sentido da organização militar proceder à sua transformação (Posen,

⁶ Sobre uma perspectiva global do desenvolvimento das organizações militares ver **Military change in Historical Perspective** de Jeremy Black. O autor explora as limitações metodológicas e empíricas no estabelecimento de uma perspectiva teleológica das organizações militares, devido à sua grande diversidade, resultante da interacção com a Política e com o meio social envolvente.

⁷ Os autores designam este processo por «military change».

1984, citado por Farrell et al., 2002, p. 10) ou então é a própria organização militar que desencadeia a mudança (Rosen, Zisk, citados por Farrell et al., 2002, p. 10).

A última fonte de mudança consiste nas **novas tecnologias** e sobre este ponto os autores referem que o desenvolvimento de novas tecnologias pode seguir uma ordem de sucessão natural, a que corresponde uma visão determinista, ou então as redes sociais dão origem a concepções rivais que não têm nada de natural e a que corresponde um visão sociológica.

Colocando o acento tónico nas fontes da transformação, os mesmos autores referem que o processo pelo qual os desenvolvimentos estratégicos condicionam a transformação militar é por sua vez condicionado pelo nível político, reforçando a ideia de que a política e a estratégia são inseparáveis.

Por outro lado, dizem que também as normas culturais podem moldar a acção do Estado ou da organização. Em particular a decisão de iniciar uma transformação militar, através da emulação da instituição militar de outro estado ou mesmo de uma aliança⁸. Sobre a técnica, referem que, não sendo determinística, na interacção com as outras fontes de transformação, afecta o curso e resultados da transformação militar.

Outra perspectiva sobre este processo tem a ver com o conceito de transformação⁹, referido por John Garstka, enquanto *«mudança sustentada, orientada para determinadas finalidades, geralmente em larga escala, levada a cabo com o objectivo estratégico de criar ou manter uma vantagem competitiva, ou de contrariar uma vantagem apresentada por um competidor novo ou já existente»* (2005, p. 8).

Neste contexto, surge o conceito de capacidade, que serve de medida de aferição da transformação e que tem com exemplos militares a capacidade de manobra, de ataque, de logística ou de comando e controlo. Cada uma destas capacidades compreende vários componentes: as pessoas, os processos, a organização e a tecnologia¹⁰ (Garstka, 2005, p. 9).

⁸ Ver o artigo no mesmo livro sobre a criação do conceito de NRF da OTAN, emulado do conceito de CJF norte-americano.

⁹ Para Colin Gray (2006, p. 11), o conceito de Transformação implantado também nas Forças Armadas norte-americanas, corresponde a uma evolução recente do conceito de Revolução nos Assuntos Militares.

¹⁰ O autor estabelece a seguinte relação entre estes componentes e os componentes estabelecidos pelo Departamento de Defesa norte-americano: Pessoas: Pessoal, Liderança e Educação e Treino; Processos: Doutrina; Organização: Organização; Tecnologia: Materiais e Instalações.

I.4 Modelo Conceptual

Tentando estabelecer uma síntese entre os conceitos de domínios da arte militar e os processos de mudança ou transformação das organizações militares, é possível construir um modelo de análise da adequação de modelos externos ao Exército Permanente Português¹¹, para o estudo a realizar. Assim sendo, e seguindo a metodologia¹² de Quivy e Campenhoudt (2003, p. 144), o modelo tem como quadro conceptual o seguinte:

Quadro 1 – Modelo conceptual da adequação de modelos externos

Fontes da Adequação	Agentes da Adequação	Formas de Adequação	Áreas objecto da Adequação
Inovações tecnológicas	Militares estrangeiros	Emulação	Objectivos
Novas ameaças			Meios humanos
Novos objectivos políticos	Alianças militares	Adaptação	Meios materiais
Novas normas culturais	Exército Português		Doutrina
			Organização

É possível ainda, em termos de campos de actuação, fazer corresponder as fontes e os agentes de adequação ao nível da *política* e da *Estratégia militar e Estratégia militar terrestre*; as formas de adequação recaem no campo da *Estratégia militar terrestre* e da *táctica*, bem como as alterações introduzidas em cada uma das áreas.

Com base neste quadro conceptual e procedendo à análise dos períodos históricos referenciados, pretende-se estabelecer o relacionamento entre os conceitos, no sentido de medir a validação das hipóteses levantadas na introdução deste trabalho, com vista a obter a resposta à questão central e às questões derivadas.

¹¹ Outro modelo que pode ser estabelecido é o referido em Um olhar actual sobre a «transformação» do Conde de Lippe do MAJ Cav Miguel Freire.

¹² «A construção parte de um postulado ou conceito postulado como modelo de interpretação do fenómeno estudado» (Quivy e Campenhoudt, 2003, p. 144).

II. AS «ESCOLAS MODELADORAS» DA GUERRA MODERNA

II.1 As Campanhas da Restauração e a Concepção Francesa do Conde de Schomberg

II.1.1 Fonte da Adequação - A ameaça espanhola

Após a Restauração da Independência, o poder político, recentemente instituído, desencadeou uma acção conjugada ao nível das Estratégias diplomática e militar (Ribeiro, 2004, p. 15). Face à ameaça regional de invasão do núcleo territorial português, o objectivo estratégico era resistir aos ataques militares da Espanha (Loureiro, 1991, p. 78). O motor de todo o processo será o poder político. É ele que irá desencadear as medidas necessárias ao nível da Estratégia total, diplomática e militar, esta última nas suas vertentes estrutural e genética.

Ao nível da Estratégias total e militar é criado o Conselho da Guerra, logo a 11 de Dezembro de 1640, como órgão de conselho do monarca sobre as coisas respeitantes à guerra, o que, de acordo com Silva Ribeiro (2004, p. 17), constitui o antepassado remoto do Conselho Superior de Defesa Nacional (CSDN), abarcando ainda funções actualmente «*na esfera de competências do Ministério da Defesa Nacional*».

No âmbito da Estratégia Genética criaram-se fábricas de ferro, de fundição de balas e Artilharia, de salitre de pólvora, estabeleceram-se coudelarias para a criação de cavalos.

Quanto à Estratégia Estrutural, socorrendo-nos de Carlos Selvagem (1999, p. 384), procedeu-se à reparação de castelos, fortalezas, muralhas e a fortificação de várias vilas de novo, de que se destacam Elvas, Olivença, Campo Maior, Serpa e Moura no Alentejo e Caminha, Vila Nova de Cerveira, Valença e Monção no Minho. Criou-se o cargo de Tenente General da Artilharia do Reino, nomearam-se Governadores das Armas do Alentejo, Algarve, Beira, Trás-os-Montes, Minho e Estremadura e restaurou-se a antiga organização das Ordenanças do Reino de 1570. A intenção era constituir um exército com três escalões de tropas: O Exército de Linha com 20.000 infantes e 4.000 cavaleiros, organizados em Terços de Infantaria e em Companhias de Cavalaria; Os Terços de Auxiliares, 25 das Províncias e 5 de Lisboa, constituindo uma reserva do exército, podendo em caso de necessidade assumir as funções do Exército de primeira linha; As Companhias de Ordenanças tinham uma função de depósito de recrutamento, arrematando os soldados para as outras duas

linhas, podiam guarnecer praças e fortalezas e prestar serviço local. Os oficiais eram recrutados na nobreza. Inaugurou-se a Aula de Fortificação e Arquitectura Militar.

No que diz respeito à Estratégia diplomática, o poder político pretendia obter os apoios externos essenciais ao reforço do potencial estratégico nacional, através da obtenção de apoio político, de material de guerra e da contratação de efectivos estrangeiros¹³ (Ribeiro, 2004, pp. 16 e 23).

A assinatura pela França e pela Espanha do Tratado dos Pirinéus em 1659, permitiu a este último país centrar um maior número de recursos para recuperar o poder em Portugal¹⁴. A resposta diplomática portuguesa consistiu no reatamento da aliança anglo-lusa, através do Tratado de Paz e Amizade, garantindo o apoio político e militar por parte da Inglaterra, em troca da tutela das relações comerciais portuguesas. Foram igualmente redobrados os esforços no sentido de contratar oficiais e contingentes de tropas estrangeiras com experiência de combate. É neste contexto que surge a contratação do Conde de Schomberg, militar de grande experiência nos campos de batalha da Europa, recomendado pelo Marechal Turenne¹⁵. A sua chegada a Portugal, correspondeu à entrada na quarta e decisiva etapa da Guerra da Restauração, na qual o Exército conduz em simultâneo um esforço ofensivo e defensivo (Viana, 1996, p. 130).

No entanto, os generais portugueses resistem à vinda de Schomberg. Gonçalo Monteiro (2004, p. 278) afirma que «*os equilíbrios no interior da elite militar*» impediram Schomberg de assumir a chefia suprema do Exército Português. De realçar ainda, que um dos motivos para a vinda do Conde de Schomberg é algum desconhecimento das inovações técnicas e dos novos saberes militares, caracterizadores da evolução militar do século XVII, pelos chefes militares portugueses (Monteiro, 2004, p. 278), apesar de toda a sua experiência entretanto adquirida no campo de batalha.

Quanto às principais inovações tecnológicas introduzidas antes e durante o conflito, destaca-se pela sua importância a das armas de fogo infantaria, o arcabuz e o mosquete (Hespanha, 2004, p. 11). A outra grande inovação diz respeito ao desenho das fortalezas, com a adopção do traçado italiano, destinado a enfrentar a ameaça da

¹³ Sobre este assunto ver *Tropas estrangeiras em Portugal na Guerra da Restauração*, do Coronel Lima.

¹⁴ Para o efeito, deslocou tropas dos teatros de operações do centro da Europa para o teatro ibérico.

¹⁵ Sobre a vida destes militares, ver o Apêndice B.

artilharia. Este novo tipo de fortaleza permitiu aos pequenos Estados, a partir do século XVI, obterem maior autonomia, porque obrigavam, por parte do invasor, a um drástico aumento no tempo e nos gastos necessários para conquistar um território (Goldman e Andres, 1999). De acordo com António Hespanha, em Portugal é na Guerra da Restauração que o Exército experimenta o «*novo tipo de expugnação e defesa correlativo à Engenharia de Fortificação*» (2004, p. 17).

II.1.2 O Agente da adequação – O Conde de Schomberg

A intenção da vinda de Schomberg, após vinte anos de conflito intermitente, seria conduzir a reorganização do Exército Português e introduzir novos elementos doutrinários na conduta das operações ao nível tático. Pretendia-se desta forma, atingir o objectivo último da guerra, ou seja, derrotar a ameaça de invasão inimiga e garantir as condições para assinar a paz que consolidasse a independência de Portugal (Selvagem, 1999, pp. 434 e 436). Numa altura em que se previa o recrudescer na intensidade do conflito, tornava-se necessário aumentar os efectivos, recorrendo não só a tropas portuguesas, mas também estrangeiras. Para melhor enquadrar a actuação de todos, a melhor opção revelava ser a liderança estrangeira para o Exército.

Schomberg chegou a Portugal a 13 de Novembro de 1660, para ocupar o posto de Capitão General das Armas do Reino, correspondente ao Comandante em Chefe do Exército. Devido às resistências à sua vinda, foi-lhe atribuído o posto de Mestre-de-Campo-General, equivalente a Chefe de Estado-Maior e de Comandante das tropas estrangeiras. Conduziu viagens de inspecção às praças-fortes do Alentejo, propondo a fortificação, entre outras de Estremoz e de Évora. Apresentou ao Conselho de Guerra planos para a defesa do Alentejo. Nos períodos entre operações organizou, disciplinou e instruiu, de acordo com os padrões europeus, as tropas portuguesas (Selvagem, 1999, pp. 436-438).

II.1.3 A forma de adequação – A escola francesa do Marechal Turenne

Como diz Carlos Selvagem, com Schomberg é «*o espírito da escola militar francesa que passava a informar a instrução e reorganização do exército português*» (1999, p. 436).

Mesmo com o seu campo de acção restringido às forças que operavam no Alentejo, a sua acção influenciadora foi significativa e contribuiu, de forma decisiva, para o

desfecho do conflito. Analisando a guerra, podemos descortinar os momentos anteriores à vinda de Schomberg e aqueles em que a sua influência se fez sentir. As inovações incidiram sobre o campo da tática, decorrendo da síntese entre os ensinamentos difundidos entre os exércitos do centro da Europa, inspirados nas escolas holandesa e sueca e as ideias inovadoras de Turenne nesta área.

II.1.4 Áreas de adequação - Inovações táticas

Verifica-se, ao nível dos objectivos, que o exército de linha tinha como finalidade assegurar a defesa das praças-fortes fronteiriças, evitando o combate directo com o inimigo, procurando a vitória através do desgaste do potencial do adversário. Com Schomberg, à semelhança de Turenne (Carrias, 1960, p. 129), o objectivo passou a incluir a destruição das forças inimigas em batalhas decisivas. É aquilo que se verifica no Ameixial, em que o Exército Português procurou o contacto para derrotar o inimigo, o mesmo acontecendo em Montes Claros, quando o exército espanhol colocou cerco a Vila Viçosa.

Quanto aos recursos humanos e materiais, o nível político, por intermédio do Conde de Castelo Melhor, continuou o esforço de recrutamento de tropas nacionais e estrangeiras para o Exército de Linha. Quanto a Schomberg, prestou algum cuidado ao reforço das fortalezas, no sentido de garantir a sua defesa eficaz e a sua utilização como bases de operações, para fazer face às direcções prováveis de invasão inimigas. Selvagem afirma que Schomberg aproveitou ainda para «organizar, disciplinar e instruir à moderna as tropas portuguesas» (1999, p. 438).

Mas é no domínio da doutrina tática que se verificam as grandes alterações. Apesar de se manter a ênfase na estratégia defensiva, procurou-se reconquistar a iniciativa, o mais cedo possível, assim que identificada a direcção do esforço inimigo e a sua intenção. Dessa forma, procurou-se, a partir da base de operações - localizada em Estremoz - deslocar as forças para fazer face ao inimigo, de forma a derrotá-lo em campo aberto.

Quanto a outras inovações táticas introduzidas, Espírito Santo (2005, p. 44) destaca a introdução do acampamento em formação de combate, que garantia grande economia de tempo, máxima protecção e a implementação de um esboço de organização regimental, levando ao desdobramento dos antigos terços, criados a seguir à Restauração. Selvagem (1999, p. 438) refere ainda, a propósito de inovações, as marchas de costado e as novas formações de batalha adoptadas por Turenne.

Em suma, Schomberg «desenvolveu uma acção importante e profícua na reorganização do Exército e na modernização dos processos táticos» (Matos, 1968b, p. 803) e «demonstrou ser um «organizador e um tático» (Selvagem, 1999, p. 436).

II.2 A «Guerra Fantástica» e a Reorganização Militar Prussiana do Conde de Lippe

II.2.1 Fonte da adequação - A fronteira entre a Potência Marítima e Continental

No quadro da Guerra dos Sete Anos (1756-1763), é possível identificar uma guerra continental e uma guerra marítima, sendo esta última travada entre a potência marítima, a Inglaterra, e a potência continental, a França aliada com a Espanha (Selvagem, 1999, p. 472). Neste contexto, dá-se a assinatura do Pacto de Família, no qual estes dois últimos países decidem coagir Portugal a entrar no conflito, sob ameaça de acção militar, de modo a privar a Inglaterra de bases navais no Atlântico.

Neste quadro, o objectivo estratégico de Portugal é a tentativa de manutenção da neutralidade nos conflitos que se vão desencadeando. Para o atingir concorreu em primeiro lugar a estratégia económica, através da obtenção do desafogo económico, para o qual contribuíram as acções de manutenção das zonas de exploração económica das colónias. Em segundo lugar, concorreu a Estratégia militar através do desenvolvimento e emprego de uma estrutura militar para a defesa do núcleo territorial. Finalmente uma Estratégia diplomática que visava diversificar os apoios externos, estabelecendo ligações diplomáticas e recebendo apoio de outros estados europeus (Santos, 1991, pp. 79 e 84).

Colocado então, numa posição de ter de optar entre manter a sua aliança com a potência marítima e enfrentar uma invasão terrestre, ou aliar-se à potência continental, pondo em causa a protecção das suas áreas de exploração económica fora da Europa e do tráfego marítimo, a opção recaiu pela aliança com a potência marítima. Como refere Loureiro dos Santos (1991, p. 80), a neutralidade pretendida por Portugal não é atingida sempre que a fronteira entre a potência marítima e a potência continental coincide com a fronteira terrestre portuguesa, por motivo de aliança da Espanha com a França, tendo o país que se aliar com a potência marítima.

Face à ameaça iminente da acção militar de Espanha, e não existindo um significativo «*aparelho de força no mar ou em terra*» (Barrento, 2000, p. 265), o

poder político português decide recorrer ao auxílio militar da potência marítima para se defender. Pretendia-se, desta forma, compensar o «*débil potencial estratégico nacional*» e permitir aumentar as «*possibilidades portuguesas no domínio estratégico militar*» (Santos, 1991, p. 83).

Sobre as normas culturais, Martins Barrento (2000, p. 269) afirma que à época não existia nas mentalidades a insatisfação motivadora do aperfeiçoamento, que se repercutia na organização e operação do Exército e ao mesmo tempo o país estava afastado das «*conquistas tecnológicas, da evolução das organizações militares e das técnicas de combate*» (Barrento, 2000, p. 269), já em vigor noutros exércitos. Como afirma Gonçalo Monteiro «*Portugal permanece na periferia do sistema militar europeu*» (2004, p. 332). Por esse motivo continuará a assistir-se a uma resistência baseada em comportamentos colectivos à tentativa de imposição de uma cultura militar por um general estrangeiro (2004, p. 332).

No campo das inovações tecnológicas, durante o século XVIII é introduzida a baioneta de olhal, que permite equipar com o mosquete de pederneira toda a infantaria. Estas inovações permitirão em termos táticos a implementação das formações lineares e o aumento do poder de fogo e da flexibilidade táctica (Black, 1999, pp. 156-160).

II.2.2 Agente da adequação - A vinda do Conde de Lippe para Portugal

Reconhecendo a incapacidade militar própria e dada a urgência face à iminência da invasão, o poder político em Portugal decidiu pedir auxílio a Inglaterra, no sentido de esta enviar chefes militares, soldados e material para auxiliar à constituição de uma força capaz de enfrentar a *ameaça*.

Quanto ao pedido de pessoal e material, chegam a Portugal, sob o comando de Lorde Townshend, tropas auxiliares inglesas, num efectivo estimado de 7 a 8 000 homens, organizados em cinco regimentos de infantaria, um regimento de dragões e oito companhias de artilharia (Selvagem, 1999, p. 475). A 3 de Julho chega a Portugal o Conde de Lippe, juntamente com outros oficiais ingleses e alemães, acompanhados por dois batalhões de tropas suíças. No próprio dia da sua chegada é nomeado, por decreto régio, Marechal General do Exército, comandante de todas as forças terrestres em Portugal. De acordo com Carlos Selvagem (1999, p. 476), tratou logo da organização do Exército Português, constituindo o Exército de Linha com 15 000 homens, divididos em partes iguais, entre soldados portugueses ingleses e com os auxiliares e Ordenanças, guarnecendo as praças-fortes, num total de 25 000 homens.

Através de um conjunto de acções, conseguiu impedir o exército franco-espanhol de atingir os seus objectivos, até à assinatura do tratado de paz entre Portugal e Espanha, no início de 1763, que pôs fim ao conflito entre estes dois países. No entanto, a sua influência demonstrou ser mais profunda e significativa. Foi-lhe confiada a missão, pelo poder político, de proceder à reorganização do Exército Português, seguindo o modelo prussiano.

II.2.3 Forma de adequação - A emulação da escola militar prussiana de Frederico II

O Conde de Lippe pretendeu transpor para o Exército Português os preceitos da organização prussiana, num processo muito mais emulativo do que adaptativo. De acordo com Martins Barrento (2000, p. 278), no curto prazo, Lippe lançou as sementes para a reconstrução de um novo Exército. Pretendeu aproximar a instituição militar dos padrões modernos que preconizava, através das determinações sobre a organização, a acção sobre a instrução e a disciplina e o seu exemplo na forma como conduziu a campanha durante a «Guerra Fantástica».

No médio e longo prazo, diz Martins Barrento (2000, p. 279), temos como legado, entre outras medidas, o incremento dado à instrução das formações e a sua evolução à maneira prussiana, através da publicação dos regulamentos para a infantaria e a cavalaria e as manobras conjuntas que realizou com a reunião de vários regimentos. Outro aspecto a salientar relaciona-se com a sensibilização que tentou transmitir ao nível político sobre a premência das medidas a implementar para a melhoria do Exército.

II.2.4 Áreas de adequação - A transformação do Exército Português

Quanto aos ensinamentos que o Conde de Lippe tentará introduzir no Exército Português, como diz Carlos Selvagem, as principais reformas foram «*nos métodos de instrução, disciplina e sistema defensivo das fronteiras*» (1999, p. 481).

No entanto, foi na área dos recursos humanos que tiveram lugar o maior número de alterações introduzidas por Lippe. Concebeu o sistema de recrutamento pelos regimentos, procedendo à relação dos Distritos nos quais podiam proceder às levas de recrutamento (Barrento, 2000, p. 280). Emulando os regulamentos disciplinares de Frederico II, introduziu a disciplina prussiana no exército português. Estimulava-

se o brio militar através do exemplo, mantinha-se a disciplina das tropas através de penas severas e conservavam-se sempre em treino, através de exercícios de tática nos campos de instrução e manobra. Incentivou-se a instrução dos quadros através da instalação de bibliotecas em cada guarnição. O fardamento passou a ser mais uniforme. Criou-se o Real Colégio dos Nobres, onde se ensinavam os preparatórios para as profissões técnicas do Exército, a artilharia e a engenharia (Selvagem, 1999, p. 481).

Quanto aos recursos materiais, restauraram-se várias fortalezas e construiu-se o Forte da Graça em Elvas, complementando o sistema defensivo das fronteiras.

No campo da doutrina, aperfeiçoou a ideia de constituir uma base de operações para fazer face às prováveis linhas de invasão inimigas, baseada em praças defensivas, que lhe proporcionassem protecção e apoio logístico. Com as suas forças concentradas nesses pontos, seria possível marchar sobre o adversário para impedir a sua progressão. O Conde de Lippe definiu essa região, a norte do rio Tejo, na região de Tomar-Abrantes, a denominada posição central, «*zona de expectativa estratégica*» (Santos, 1991, p. 28).

Quanto à doutrina logística, definiu o regimento como elo da cadeia logística e elemento chave da organização territorial, aumentando a responsabilidade dos comandantes de regimento, extinguiu as vedorias e implementou um sistema de inspeções (Barrento, 2000, p. 281).

Quanto à organização do exército, as alterações incidiram essencialmente sobre o Exército de 1ª Linha. Aumentou-se o seu efectivo em tempo de paz, perfazendo um total de 30 000 homens. Olhando para a distribuição das unidades, verifica-se que se localizavam, principalmente, em Lisboa e zona Estremadura, com cinco regimentos, e no Alentejo, com nove, o que realça a importância estratégica desta região na contenção das invasões inimigas.

II.3 Síntese sobre o período da Era Moderna

Com a Guerra da Restauração passou a predominar em Portugal a «*alternativa atlântica da aliança com a Grã-Bretanha*» (Macedo, 1987, p. 192), em oposição à hegemonia continental, encabeçada pela França. A partir desta época, a indispensabilidade do apoio da potência marítima para resistir à atracção espanhola prevaleceu sempre sobre quaisquer outras alianças (Santos, 1991, p. 84). Assim, a ameaça de invasão terrestre espanhola, constituiu a principal fonte da adequação do

modelo externo e numa menor escala as inovações tecnológicas da época, como seja a fortificação de traçado italiano, destinada a fazer face à artilharia.

A quarta fase (1660-1668) da Guerra da Restauração, considerada a fase decisiva, caracteriza-se por uma reacção enérgica à ofensiva geral espanhola, graças à influência de Schomberg, que constitui o agente da adequação, contratado pelo poder político português. O modelo alvo da adequação foi o modelo de referência do militar que procedeu à sua introdução, que procurou emular os ensinamentos do Marechal Turenne para o Exército Português.

Quanto às áreas de adequação, corresponderam à Estratégia estrutural e operacional, tendo a acção de Schomberg incidido na introdução de inovações de natureza táctica e na organização e instrução das tropas, a par com a organização defensiva do Alentejo

No período da Guerra Fantástica, a fonte de adequação foi novamente a ameaça e consequente materialização de invasão terrestre espanhola, que obrigou o poder político a recorrer à contratação de um militar estrangeiro para constituir o agente da adequação de modelos externos ao Exército Português. Novamente, o militar pretendeu emular o seu modelo de referência à realidade do Exército Português, neste caso o modelo prussiano de Frederico II.

Quanto às áreas de adequação, pretendeu abranger o máximo, tendo as reformas do Conde de Lippe representado um marco no domínio estrutural, seguindo os padrões prussianos. Quanto à Estratégia operacional, fez executar toda a campanha da «Guerra Fantástica» com base na área de expectativa estratégica, na região de Tomar-Abrantes (Viana, 1996, p. 134).

De forma genérica, as reformas introduzidas por este dois militares não resistiram à sua partida do País. Mesmo quando existe um legado normativo (Barrento, 2000, p. 281), como foi no caso do Conde de Lippe, o poder político, ao privilegiar a acção nas Estratégias económica e diplomática, relegou para última prioridade o reforço do potencial estratégico, caindo o exército novamente numa situação de abandono, ainda para mais, considerando que pouco ou nada foi feito no domínio das normas culturais para adequar o exército aos modelos externos.

Em suma, é possível construir um modelo que enquadre os processos de adequação dos modelos externos ao Exército Português na Época Moderna. De acordo com Fernando Costa (2004, pp. 333 e 334), para enfrentar as ameaças de invasão terrestre, o poder político em Portugal recorreu a militares estrangeiros, consagrados na sua carreira e apresentados por um poder tutelar, reorganizando um exército que

não se encontra à altura da situação, ou que não consegue resolver a situação por si só. Sendo esta situação comum a outros exércitos, no caso português, acentuou-se pela sua localização na periferia do sistema militar europeu.

III. PERÍODO DA GUERRA-FRIA

II.4 A integração na Estratégia Militar da NATO

IV.1.1 Fontes de Adequação – A adesão à NATO

De acordo com António Telo (1996, p. 340), no sistema político internacional pós-II Guerra Mundial, a função de poder global passou a ser desempenhada pelos Estados Unidos da América, cuja estratégia assentava na capacidade de projectar poder para a Europa, Mediterrâneo e Médio Oriente, concluindo-se daqui novamente a importância do «Atlântico Português»¹⁶ para a nova grande potência marítima, agora numa ordem bipolar com duas superpotências emergentes.

Com a agudização da Guerra-Fria, define-se a nova ameaça soviética, estabeleceu-se o novo quadro de segurança atlântica e acentua-se o protagonismo americano. Nesta conjuntura dá-se a assinatura do «*Acordo bilateral de cooperação militar entre Portugal e os Estados Unidos*», no ano de 1948, sobre a utilização da Base das Lajes pelos norte-americanos, correspondendo à integração portuguesa no sistema de segurança atlântico. Neste quadro de segurança euro-atlântica tem lugar a constituição do sistema de segurança para o Atlântico Norte - a NATO - à qual Portugal adere desde a sua fundação. Como refere Severiano Teixeira (2004a, p. 60), a adesão à NATO vem reforçar a posição de Portugal no quadro peninsular e no quadro global, confirma os vectores históricos da opção atlântica da política externa e a aliança com a potência marítima, com o declínio da aliança inglesa e a emergência dos Estados Unidos.

Na articulação entre a política e a Estratégia, a concepção de defesa nacional seria alterada pela adesão à NATO, que muda toda a «*grande estratégia nacional*» (Telo, 1996, p. 321). Diz Severiano Teixeira (2004a, p. 62) que, de acordo com o

¹⁶ Sobre este assunto ver o artigo *Razões políticas e estratégicas da participação de Portugal na OTAN* do General Pedro Cardoso publicado na revista «Baluarte».

novo conceito global e integrado de defesa, a organização institucional passou a designar-se por «*Defesa Nacional*». No domínio da Estratégia estrutural é criado o cargo de Ministro da Defesa Nacional, ainda sem Ministério, a quem compete a «*orientação estratégica da política de defesa nacional e a coordenação dos três ramos*» (Teixeira, 2004a, p. 62). O Ministério da Guerra é extinto, criando-se no seu lugar o Ministério do Exército. Cria-se o ramo autónomo da Força Aérea, em consequência da sua importância estratégica. É também criado o Secretariado-Geral da Defesa Nacional, surgindo ainda o cargo de Chefe de Estado-Maior General das Forças Armadas (CEMGFA). Ainda com a Lei de Bases da Defesa Nacional, em 1956, e a Organização Geral da Nação, para tempo de guerra, institui-se o Estado-Maior General das Forças Armadas e o Conselho Superior Militar, plasmando, através desta legislação, a dependência dos militares em relação ao poder político.

Com a integração na NATO, a missão das Forças Armadas passa a integrar a defesa do espaço atlântico e a participação, dentro de uma lógica multilateral, na defesa da Europa.

No âmbito das normas culturais, de acordo com Severiano Teixeira (2004a, p. 60), a instituição militar estava receptiva à influência da NATO sobre o Exército, enquanto vector de modernidade, contribuindo «*decisivamente para a modernização profissional e o reequipamento técnico das Forças Armadas portuguesas*».

No campo da tecnologia, a adesão à NATO corresponde ao mais importante momento de introdução de novas tecnologias no pós-guerra em Portugal. A partir deste momento os Estados Unidos substituem a Inglaterra como fornecedor de tecnologia, equipamentos e formação.

IV.1.2 O agente da adequação – O MAAG

A adequação ao modelo NATO divide-se em duas fases de evolução. Uma primeira fase desenvolve-se até à assinatura do acordo de defesa bilateral, em 1951 e que se caracteriza pela utilização da NATO pelos Estados Unidos, para fazer ver a Portugal da necessidade de cedência de facilidades nos Açores, em tempo de paz. A segunda fase decorre, no essencial, entre 1951 e 1954, e tem como agente o Mutual Advisory and Auxiliary Group (MAAG), cuja missão oficial consistia em canalizar a ajuda militar americana, definindo prioridades para a ajuda e introduzindo novas técnicas e armas (Telo, 1996, p. 322).

Com as novas técnicas e equipamentos são necessárias reorganizações, formação no estrangeiro e no país, alteração de métodos e mentalidades. Ao mesmo tempo aumenta a dependência do exterior e o número dos gastos. Desta forma, a influência do MAAG, feita de forma orientada, produz mais efeitos do que os resultantes directamente das suas atribuições.

IV.1.3 Forma de Adequação – A emulação do modelo norte-americano

Seguindo o princípio das alterações introduzidas na estrutura superior da Defesa Nacional, destinadas a aproximá-la da dos outros membros da NATO, pretendeu-se aplicar o mesmo procedimento para as forças armadas portuguesas, procurando igual aproximação às forças armadas dos países membros da Aliança Atlântica (Teixeira, 2004a, p. 62). O objectivo era garantir o cumprimento dos compromissos assumidos no quadro da NATO.

A contribuição do Exército para a NATO traduziu-se na criação de uma divisão independente, com a finalidade de vir a ser afecta a missões da NATO no continente europeu. De acordo com os Planos da NATO, esta divisão actuaria integrada num Exército americano. Todo o processo de modernização, no quadro da NATO, desenvolveu-se em estreita coordenação e de acordo com os modelos das forças armadas norte-americanas, seja no campo da organização, das operações, logística, formação e do armamento (Telo, 1996, p. 232 e Teixeira, 2004a, p. 62).

IV.1.4 Áreas de adequação – A Divisão Independente

No campo dos recursos humanos, a influência da NATO em geral, e do Exército norte-americano em particular, dá-se através de processos de reciclagem, formação e especialização profissional dos quadros militares portugueses, em resultado da modernização dos aspectos técnicos de infra-estruturas e armamento (Teixeira, 2004a, p. 62).

Quanto aos recursos materiais, em resultado do «*Acordo de Auxilio Mutuo*», assinado em Janeiro de 1951, dá-se o processo de modernização do equipamento militar em duas áreas: na construção de infra-estruturas e na recepção de material de guerra de origem norte-americana. Ao mesmo tempo procede-se ao desenvolvimento do complexo militar industrial português, nas áreas de armamento ligeiro e munições, que viriam a ter repercussões nas Campanhas do Ultramar.

No domínio da doutrina constata-se, ao longo dos anos cinquenta, a evolução de um conceito de defesa do bastião ibérico, que exigia um exército gigantesco de quinze divisões, para a adopção dos conceitos NATO que preconizavam ser mais importante dispor de uma força reduzida mas altamente qualificada, do ponto de vista profissional, e equipada, do ponto de vista tecnológico.

As consequências, ao nível da organização, fizeram-se sentir no Exército, entre 1950 e 1956, desde logo, com a alteração do objectivo das quinze divisões para apenas três divisões, dirigindo as suas prioridades para a constituição de uma divisão moderna, do tipo NATO. Em 1955 criam-se as primeiras unidades – o Grupo Divisionário de Carros de Combate e a Companhia Divisionária de Manutenção de Material. Em 1957 estava constituída a divisão com aproximadamente dezoito mil homens. O seu QG estava situado em Santa Margarida e passou a denominar-se 3ª Divisão ou Divisão Nun'Álvares.

Em 1959 procede-se à reforma da organização do Exército. Para além do Ministério do Exército, passou a incluir cinco Regiões Militares e sete Comandos Territoriais Independentes. Disponha ainda de órgãos de execução de serviços do Exército e outros elementos não incluídos nos anteriores. Elementos das forças terrestres poderiam ser postos à disposição de comandos nacionais – navais, aéreos, conjuntos ou combinados – ou no cumprimento de compromissos assumidos pela Nação. Acautelava-se desta forma a participação da 3ª Divisão na defesa da Europa (CECA, 1988, p. 191).

II.5 O Exército e a Estratégia de Contra-Subversão

IV.1.5 Fontes de Adequação – Nova ameaça e nova cultura

No campo das *relações internacionais*, Portugal adere às Nações Unidas em Dezembro de 1955, juntamente com outros países, entre os quais, a Espanha. O poder político português é então confrontado com o espírito anticolonialista do movimento afro-asiático e não alinhado, dominante na Assembleia Geral. Segue-se um período de confronto ideológico, em torno da política colonial portuguesa, ao qual se seguirá o confronto diplomático e militar, com a União Indiana e com os movimentos de libertação africanos (Teixeira, 2004b, p. 69).

Em Dezembro de 1961, a União Indiana invade e ocupa Goa, Damão e Diu. No início desse mesmo ano, desencadeara-se o conflito em Angola, que alastrará, no continente africano à Guiné-Bissau em 1963 e a Moçambique em 1964.

Quanto à potência marítima da altura, os Estados Unidos, aliados de Portugal na NATO, o seu apoio, no início dos conflitos em África, estava direccionado para os movimentos de libertação, passando algum tempo depois para segundo plano na sua agenda internacional. Apenas já para o fim do conflito, com nova administração norte-americana, voltou a apoiar Portugal, se bem que de forma dissimulada. Quanto às principais potenciais europeias, apesar «*da ausência de apoio diplomático explícito*» (Teixeira, 2004b, p. 72), as relações foram marcadas por alguma cooperação, principalmente por parte da França e da Alemanha Federal.

O objectivo estratégico do poder político imediatamente antes e durante os conflitos ultramarinos passa a ser a «*defesa intransigente do statu quo colonial*» (Teixeira, 2004b, p. 70). Os compromissos militares com a NATO foram praticamente suspensos, com a necessidade de encaminhar recursos para os teatros africanos. Dá-se o afastamento do espectro da ameaça continental, e uma nova ameaça concreta assume outra localização e natureza. Desloca-se para o teatro de operações africano e adquire uma forma não convencional: a guerra subversiva. A política de defesa assume como prioridade as questões coloniais e a preparação do Exército para a condução da guerra contra-subversiva.

No campo das normas culturais, a conformação dos processos de planeamento ao modelo NATO levou a uma maior autonomia do Exército no campo das informações e de análise estratégica, o que permitiu antecipar os conflitos coloniais e a sua forma de resolução¹⁷. Criou-se, desta forma, a necessidade de, face a uma nova ameaça, criar uma nova doutrina. Para o efeito, recorreu-se aos exércitos de países aliados com experiência em contra-subversão, a Inglaterra, a França e numa escala mais reduzida, os Estados Unidos da América.

Quanto à tecnologia, de acordo com John Cann (1997, p. 47), constitui um factor pouco desenvolvido durante o conflito, donde se depreende que a sua contribuição para a adequação se processou através da actualização dos armamentos, principalmente os ligeiros, face à natureza do conflito.

IV.1.6 O agente da adequação – O Exército Português

Face à nova ameaça da guerra subversiva e à nova mentalidade importada pelo Exército Português do modelo NATO, estavam criadas as condições para a adequação

¹⁷ Sobre a influência da cultura NATO no Exército Português ver ainda Portugal e a NATO: o reencontro da tradição atlântica de António Telo.

de modelos externos. No campo da doutrina, os militares portugueses em contacto com as realidades de exércitos aliados, bem como o Estado-Maior do Exército (EME) e o Instituto de Altos Estudos Militares (IAEM), foram os principais agentes da adequação (Cann, 1997, p. 45).

Em 1953, oficiais portugueses frequentaram nos Estados Unidos o Curso de Estado-Maior de Pequenas Unidades, para desempenho de funções de Estado-Maior aos níveis regimental e de batalhão. Os ensinamentos trazidos foram incorporados nos Curso de Promoção a Oficial Superior (CPOS) e Curso de Promoção a Capitão (CPC) (Cann, 1997, p. 40).

Começou-se por obter manuais franceses e ingleses de contra-subversão e em 1958-59 foram enviados cinco oficiais para o Intelligence Centre of the British Army (Centro de Informações do Exército Britânico), para frequentarem cursos de informações. Estes cursos dispunham de uma forte componente de guerra subversiva, resultante da experiência inglesa na Malásia, no Quênia e em Chipre (Duarte, 2002, p. 26 e Cann, 1997, p. 40). Dois desses oficiais foram posteriormente nomeados instrutores no IAEM, onde introduziram o problema da guerra subversiva nos cursos nacionais.

Ainda em 1959, um oficial frequentou um curso de acção psicológica na Escola Militar de Paris. No mesmo ano, um grupo de seis oficiais estagiou, durante quinze dias, no Centre d'Instruction de Pacification et Contre-Guerrilla, na Argélia¹⁸ (Duarte, 2002, p. 26, Cann, 1997, p. 40 e CECA, 1990, p. 136). Para além destes contactos, dois oficiais estrangeiros experientes, um inglês e outro francês, proferiram conferências sobre guerra subversiva no IAEM, em 1959 e 1960 (CECA, 1990, p. 136).

IV.1.7 Forma de Adequação – A adaptação doutrinária

O IAEM esteve na génese e no desenvolvimento da doutrina de contra-subversão (Duarte, 2002, p. 31). Orientados pelos instrutores das várias áreas, o Curso de Estado-Maior de 61/62 elaborou os «*Apontamentos para o emprego das forças militares em Guerra Subversiva*» (Cann, 1997, p. 42). Este documento serviu de base para a elaboração, pelo EME, do manual de doutrina «*O Exército na Guerra Subversiva*»,

¹⁸ Ver depoimento do General Almiro Canelas (Antunes, 1996, pp. 191-200).

concluído em 1963 e revisto em 1966, com base na experiência operacional entretanto adquirida.

De acordo com John Cann (1997, p. 43), o material recolhido incluía elementos essenciais das doutrinas inglesas e francesas e relatos das suas experiências na Malásia, Quênia, Indochina e Argélia, e, em número mais modesto, material norte-americano. Outro documento importante para a elaboração da doutrina foi a publicação «*Guerra Revolucionária*», cujo conteúdo recolheu inspiração na teoria francesa da guerra revolucionária (Duarte, 2002, p. 32).

IV.1.8. Áreas de adequação – A transformação do Exército para a Contra Subversão

Face ao novo objectivo estratégico nacional, e após o estudo dos ensinamentos ingleses e franceses, alterou-se o objectivo principal do Exército Português, que passou a ser a condução da manobra militar de contra-subversão nos três teatros de operações (Angola, Guiné-Bissau e Moçambique). Esta alteração iria obrigar a uma profunda transformação no Exército, a todos os níveis: no plano dos recursos humanos e materiais, na doutrina militar e na organização da instituição. Como diz John Cann (1997, p. 73), Portugal transformou o Exército para se adaptar à guerra, em vez de querer mudar a guerra para a adaptar ao Exército de que dispunha.

Quanto aos recursos humanos, as adaptações centraram-se na instrução das tropas sobre o novo tipo de guerra a conduzir, emulando a experiência inglesa do treino de selva contra um inimigo furtivo, como a chave para o sucesso (Cann, 1997, p. 74). No âmbito dos recursos materiais, os principais fornecedores passaram a ser os países europeus que de forma mais ou menos dissimulada apoiavam Portugal, como sejam a França, a Alemanha e a Espanha, com uma participação decisiva das indústrias nacionais de defesa no esforço de guerra (Teixeira, 2004b, p. 78).

O domínio onde as influências estrangeiras foram mais significativas, devido à sua novidade, foi o da doutrina. A estratégia de contra-subversão implementada decorria da política de defesa nacional que preconizava a resistência e sobrevivência do Império Português em África. A acção militar destinava-se a manter a ordem nas colónias e a derrotar a subversão. Era conjugada com os esforços diplomáticos, para neutralizar a acção externa dos inimigos e obter apoios internacionais, garantindo a possibilidade de diálogo com os movimentos insurgentes. Apostava também no desenvolvimento social e económico das populações para criar um sentimento de pertença efectiva a Portugal (Cann, 1997, pp. 46 e 47).

Neste período, as principais inovações doutrinárias encontram-se ao nível tático, dando-se especial ênfase às operações de Pequenas Unidades (PU) na guerra contra-subversiva. Considerando o objectivo estratégico de obter e garantir o apoio das populações, a tática devia empregar meios inovadores, evitando, ao mesmo tempo, as táticas das guerras convencionais que, pelos seus efeitos destrutivos, poderiam levar à alienação da população para os movimentos de libertação. É colocada ênfase na instrução das tropas de forma a garantir a sua adaptação às novas táticas. Mantendo o conflito em baixa intensidade, a manobra militar procura subjugar as acções violentas do adversário e a mesmo tempo garantir a segurança das populações.

Para implementar a nova doutrina torna-se necessário criar uma nova organização. A organização territorial delineada foi adaptada e modificada pelo Exército Português, com base na organização francesa de «*quadrillage*», utilizada na Argélia, e na organização inglesa denominada «*framework deployment*», utilizada na Malásia, entre 1948 e 1960 (Cann, 1997, p. 65). A quadrícula implementada estava estruturada em regiões militares, comandos territoriais, zonas, sectores e zonas de acção de batalhão. Existiam também forças de intervenção, à semelhança da Argélia, compostas por tropas especiais, destinadas a realizar operações ofensivas. Com o desenrolar das operações, a estrutura de comando foi sofrendo uma alteração gradual e ponderada, adaptada a cada um dos Teatros de Operações.

A organização empregue para a conduta das operações assentava nas PU de Infantaria ligeira. Estabeleceu-se um compromisso entre a criação de um novo Exército, assente neste tipo de unidades, e a adaptação do Exército existente ao novo tipo de luta, através do levantamento de unidades de artilharia e de cavalaria, para actuarem também como infantaria ligeira, mantendo as tradições das respectivas armas (Cann, 1997, p. 71).

As companhias de infantaria ligeira eram consideradas o melhor tipo de unidades para este tipo de conflito. Estavam organizadas em grupo de combate, que equivaliam a pelotões, sendo que o seu número resultava da influência norte-americana nos anos NATO (Cann, 1997, p. 72).

Em suma, Portugal estudou os erros ingleses e franceses nas suas campanhas e aplicou as suas lições. Dos ingleses utilizou o princípio da flexibilidade tática, através da implementação da tática de PU e da instrução dada às tropas à chegada ao TO respectivo, e dos franceses extraiu o conceito de Guerra Revolucionária. Para John Cann (1997, p. 81), a estrutura que Portugal implementou estava a funcionar eficazmente em 1968 e permitiu manter os territórios ultramarinos até 1974.

II.6 Síntese sobre o período da Guerra-Fria

Quanto à integração na Estratégia militar da NATO, as fontes preponderantes da adequação foram as normas culturais e a tecnologia. Através da introdução profusa de novas tecnologias no Exército Português, tanto ao nível do armamento, equipamentos de comunicações e viaturas, entre outros, foi possível, mesmo que de forma limitada, obter um salto qualitativo de relevância. Sobre as normas culturais, os militares entendiam a necessidade de adaptar o Exército às novas ameaças do tipo convencional e só através do apoio norte-americano seria possível consegui-lo. Mas, neste domínio, a alteração foi mais profunda, visto que, como diz António Telo (1996, p. 343), o acesso às novas tecnologias, formas organizativas e mentalidades, promovem uma mudança cultural profunda no Exército e na própria sociedade portuguesa.

O agente da adequação identificado é exterior ao Exército e identifica-se como tendo sido o MAAG, que soube, através do fornecimento de material, introduzir novas doutrinas e modelos organizacionais, mesmo contando com a resistência de alguns sectores da estrutura da Defesa Nacional. Quanto à forma de adequação ela foi de emulação do modelo norte-americano.

Quanto às áreas abrangidas pela adequação, elas foram praticamente todas, desde os recursos, passando pela doutrina e pela organização. A influência norte-americana fez-se sentir profundamente, partindo da introdução de novos equipamentos e da necessidade de operar integrados com forças norte-americanas. No entanto, esses resultados abrangentes tiveram o seu maior impacto na divisão atribuída à NATO. Face à escassez de recursos, não foi possível alargar a todas as forças operacionais a adequação do modelo NATO. Mas pode-se afirmar que a alteração mais abrangente ocorreu ao nível das mentalidades, como se comprovaria na década de sessenta, durante as Campanhas do Ultramar.

Sobre as fontes de adequação preponderantes no caso nas Campanhas do Ultramar, identificam-se a existência de uma nova ameaça, a guerra subversiva e alteração das normas culturais. Quanto a estas, a influência da NATO abriu o Exército Português ao exterior, que procurou, dessa forma, aprender com outros Exércitos, as lições sobre o novo tipo de conflito.

De todos os casos estudados até ao momento, este foi o primeiro em que o agente da adequação foi o próprio Exército Português e não um agente exterior, o que reflecte a evolução, tanto em termos profissionais como culturais, que a adesão à NATO provocou. Quanto à forma de adequação ela foi, essencialmente, de adaptação e já

não de emulação. Procurou-se aprender com as lições de outros, implementar os aspectos mais positivos de várias doutrinas estudadas, neste caso a inglesa e a francesa, mas adaptado à situação particular portuguesa e a cada um dos TO. Para além disso, procurou-se, durante o evoluir do conflito, corrigir os aspectos necessários e melhorar ainda mais.

Todas as áreas foram atingidas pela adequação, destacando-se a introdução da doutrina de contra-subversão, baseada nas experiências estrangeiras, mas adaptadas ao caso português, e a organização das forças para a contra-subversão. Neste caso é possível afirmar que se está perante um caso de Transformação no Exército Português, devido ao alcance e à mais valia das alterações introduzidas.

V. AS INFLUÊNCIAS MULTILATERAIS DA ACTUALIDADE

V.1 Fontes de Adequação – O Estado Pós-Moderno e as novas missões

De acordo com Robert Cooper (2006, p. 29), após o fim da Guerra-Fria, o mundo deixou de formar um sistema político único. Para este autor, passam a existir diversos mundos: um mundo pré-moderno, em que o estado deixa de dispor do monopólio legítimo sobre o uso da força; Um mundo moderno, em que permanece intacto o sistema de estado clássico e em que estes detêm o monopólio da força e podem estar preparados para a usar contra outro qualquer estado e no qual se incluem os Estados Unidos; E por último, um mundo pós-moderno, baseado na abertura e transparência, de que o exemplo mais desenvolvido é a Europa pós-moderna, nascida entre outros, do Tratado de Roma e do Acordo Multilateral sobre a Limitação de Forças Convencionais na Europa (Acordo CFE).

Pela sua integração no seio da União Europeia, Portugal encaixa no perfil de estado pós-moderno. O que significa que no seu relacionamento com outros estados pós-modernos não se vislumbram ameaças de segurança no sentido tradicional. Em consequência, num estado pós-moderno, menos dominador por natureza, em que o desenvolvimento pessoal e o consumismo se sobrepõem, o recrutamento para as forças armadas torna-se mais difícil, ao mesmo tempo que a tecnologia faz com que sejam necessários menos recursos humanos.

Com o fim da Guerra-Fria assistiu-se à emergência de uma nova ordem internacional, unipolar do ponto de vista militar, com a supremacia dos Estados

Unidos. Este novo enquadramento e o posicionamento internacional de Portugal levam a que ao atlantismo tradicional, ou seja, à aliança com a potência marítima, se junte agora a europeização. À relação com os Estados Unidos e com a NATO acrescenta-se a relação com a União Europeia. Em suma, Portugal adopta uma postura «*euro-atlântica*» (Teixeira, 2004c, p. 97), expressando uma tendência observável na política externa em vários momentos¹⁹, de diversificação de apoios externos.

Ao mesmo tempo, com a emergência de uma postura mais interventora das Nações Unidas, no quadro da segurança internacional, surge uma nova geração de operações de paz. Portugal passa a participar activamente nessas operações, constituindo um eixo fundamental da política externa do país e um factor de modernização e relegitimação das forças armadas (Teixeira, 2004c, pp. 107-108).

Quanto às **ameaças** enfrentadas pelos estados pós-modernos, articulam-se em ameaças pré-modernas, como o crime organizado e o terrorismo, e ameaças modernas, como as armas de destruição maciça. Já Loureiro dos Santos (2004, p. 200) recorre a outra classificação. Para além das ameaças tradicionais que se apresentam aos estados, identifica novas ameaças, cujos actores são de natureza criminosa ou política. A principal ameaça é a do terrorismo global, promovida por um actor não clausewitziano, cujo objectivo é estabelecer uma nova ordem mundial. O seu método de actuação é o atentado terrorista suicida, potenciado pela proliferação de armas de destruição maciça e pelo acesso às novas tecnologias de informação, consubstanciando um terrorismo global ou pós-moderno. Quanto às ameaças de natureza criminosa, o enfoque dá-se ao nível do crime organizado, em especial na forma de máfias. As suas actividades passam pelo tráfico de droga, de pessoas e de armas.

Sobre a estratégia para combater as novas ameaças, existem duas abordagens possíveis. A primeira corresponde à abordagem norte-americana, que assenta na hegemonia, através do controlo por meios militares, se necessário, «*das políticas externas de todos os estados potencialmente ameaçadores*» (Cooper, 2006, p. 88). A resposta europeia pós-moderna consiste em alargar cada vez mais o sistema de império cooperativo. Isto não quer dizer que as duas abordagens sejam incompatíveis entre si. Como diz Robert Cooper (2006, p. 89), uma solução poderá ser a colocação de um pouco de cada uma das políticas em prática. No entanto, o autor refere que para ser um actor credível a Europa necessita de contribuir mais no campo militar.

¹⁹ Ver Linhas de acção estratégica da política de defesa nacional do TGEN Pinto Ramalho e A europeização da política de defesa de Álvaro de Vasconcelos, publicados na revista «Estratégia».

Quanto a Portugal, passou de «*consumidor líquido de segurança internacional*» para «*produtor de segurança internacional*» (Teixeira, 1999, p. 31). Durante o pós-Guerra-Fria a acção do Exército é marcada pela presença em missões de gestão de crises, operações de paz e missões humanitárias. Estas decorrem no âmbito de três organizações internacionais de que Portugal faz parte: a NATO, a União Europeia (UE) e a Organização das Nações Unidas (ONU).

Na sua condição de estado pós-moderno, Portugal não participa em Operações de Apoio à Paz (OAP) por qualquer estratégia intervencionista ou política de força. Antes pelo contrário, Portugal participa a pedido das várias organizações, ao abrigo dos compromissos assumidos e com um estatuto diplomático definido.

Quanto à vertente da tecnologia, existe uma predominância da potência hegemónica, ao nível militar, na utilização das inovações tecnológicas, no sentido de obter predominância no campo de batalha e derrotar os seus adversários. No entanto, segundo Colin Gray (2006, p. 15), à luz dos conflitos recentes, a solução não passa exclusivamente pela aposta nas inovações tecnológicas, mas por ter também em atenção todo o contexto – político, estratégico, cultural, tecnológico, entre outros - em que as guerras são travadas.

Pelos desafios colocados, a participação portuguesa em operações de apoio à paz, é claramente um importante factor na modernização do ponto de vista tecnológico (Teixeira, 1999, p. 31). Mais recentemente a integração nas várias NRF e, num futuro próximo, nos Battlegroups, pode constituir um factor acelerador do processo de actualização tecnológica²⁰.

Sobre as normas culturais, a participação num novo tipo de missões constitui um factor de modernização da cultura estratégica, facilitando a necessária alteração de mentalidades, quando se trata de enfrentar novas ameaças, diferentes do inimigo convencional. À semelhança do ocorrido durante as Campanhas do Ultramar, é importante produzir alterações nos padrões de conduta e nas convicções, no sentido de melhor adequar a organização. Isto sem esquecer o papel das OAP e da integração das estruturas da NATO e da UE, na revitalização da carreira militar, constituindo um desafio para a instituição no seu percurso para a profissionalização (Cordeiro, 2005a, p. 5).

²⁰ Ver sobre a modernização tecnológica do Exército Português, de acordo com as influências NATO e da UE, A transformação e integração da Defesa na OTAN e na UE: novos desafios do MAJ Carriço e Portugal e a Transformação, dos TCOR Fonseca, Oliveira e Dias, ambos publicados na colectânea da Academia Militar, A transformação da Defesa.

De acordo com um inquérito realizado a militares participantes em OAP (Carreiras, 1999, pp. 65-95), constata-se uma forte adesão a este novo tipo de missões. Que podem por este motivo, reforçar significativamente a identidade profissional e o reconhecimento social do papel dos militares. Podem também por esta via contribuir para *«adicionais transformações, não apenas em termos do exercício da profissão militar como também da própria concepção de Defesa Nacional»* (Carreiras, 1999, p. 93). Alargada a novas áreas como sejam a valorização dos direitos humanos, da assistência humanitária ou da monitorização de processos de paz e alargada para além do território nacional. Significa isto que, na actual situação, o militar passa a dispor de um carácter *«globalista»*. Deverá estar preparado para lutar pela sua nação, mas também para defender a ordem global, tanto em operações de combate como em OAP (Carrilho, 1999, p. 62).

Outra componente importante das normas culturais relacionada com a cultura estratégica, como refere Jean-Yves Haine (2005, p. 28), é a necessidade de proceder a uma transformação da visão assente na defesa terrestre e adoptar uma perspectiva do levantamento de forças expedicionárias, actuando de forma conjunta e combinada.

V.2 Agentes de Adequação – A UE, a NATO e o Exército Português

Os agentes que contribuem para a adequação correspondem, por um lado, às prioridades da política externa portuguesa e às organizações das quais o país é membro, principalmente a NATO e a União Europeia, na sua vertente de segurança e defesa. Por outro lado, o elemento decisivo no processo de adequação será sempre o próprio Exército Português, em sintonia com as orientações do nível político, expressas, fundamentalmente, no Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN) e no Conceito Estratégico Militar (CEM).

Quanto à vertente europeia de segurança, não sendo uma prioridade inicial, verifica-se que, com o Tratado de Maastricht de 1991, passou a constituir um dos pilares da União Europeia através da Política Externa e de Segurança Comum (PESC) (Teixeira, 2004c, p. 97). O Tratado de Amesterdão, por sua vez, não trouxe grandes alterações à PESC, inscrevendo apenas as missões de Petersberg no quadro da UE. A grande alteração surge na sequência da cimeira franco-britânica de Saint Malo em 1988, onde se estabelece uma capacidade de defesa autónoma no seio da UE. Em consequência, foi consagrada no Tratado de Nice em Dezembro de 2000 a Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD).

No plano das instituições são constituídos três novos órgãos permanentes, homólogos das estruturas político-militares da NATO: o Comité Político e de Segurança (COPS), o Comité Militar e o Estado-Maior, passando a UE a ter de facto uma dimensão militar. Quanto ao plano das capacidades efectivas, é decidido pelo Conselho Europeu de Helsínquia a criação de uma Força de Reacção Rápida (FRR), com um efectivo de 60 000 homens, com um grau de prontidão de sessenta dias e sustentação de doze meses, que deveria estar pronta até ao final de 2003²¹. Neste ano surge o conceito de Battlegroup, por iniciativa franco-inglesa. Com um efectivo de 1 500 militares, devem ser projectados até dez dias após ser tomada a decisão do seu emprego, como força autónoma, devendo atingir a sua capacidade operacional em 2007.

Em consequência dos HHG de 1999, a experiência das primeiras operações e da Estratégia Europeia de Segurança (Carriço, 2005, p. 54), a UE estabeleceu um novo Headline Goal 2010, centrado nos Battlegroups, destinados a criar as condições para que outras forças entrem no TO, enquanto as FRR se destinam a cumprir missões de manutenção da paz (Freire, 2004, p. 15).

Portugal à medida que aprofunda a sua integração europeia, especialmente após a primeira presidência da União Europeia em 1992, percorre um caminho de europeização da sua política externa (Teixeira, 2004c, p. 98), acentuando a sua nova vocação euro-atlântica. Portugal participou e apoiou, desde o início, a construção da PESD. No quadro do Headline Goal de Helsínquia, Portugal pôs efectivos à disposição da FRR, tendo em vista a sua constituição. Já no primeiro semestre de 2006 integrou um *Battlegroup* liderado por Espanha, composto ainda por forças italianas e gregas. Prevê-se novamente a participação portuguesa nos mesmos moldes, para 2008 e 2009.

Quanto ao vector atlântico e à relação com os Estados Unidos, foi assinado, a 1 de Junho de 1995, um novo Acordo de Cooperação e Defesa, em que não foram definidos programas específicos, sendo apenas identificadas as diferentes áreas de cooperação, nas quais se incluem a militar e de defesa, científica e tecnológica (Teixeira, 2004c, p. 100).

No quadro da NATO, a posição de Portugal é marcada ao mesmo tempo pela manutenção e reforço dos compromissos político-militares, pela transformação e adaptação da Organização ao pós-Guerra-Fria e também pela integração europeia do País. A Aliança Atlântica iniciou um processo complexo de reformas das suas estruturas,

²¹ Constituem os *Helsinki Headline Goal* (HHG).

políticas e militares, de forma a se adaptar às novas missões. No plano militar procedeu-se à reestruturação dos comandos militares e à definição de nova doutrina e novas missões.

Quanto a uma nova doutrina, ela começa a tomar forma com a aprovação do Conceito Estratégico em Roma, em 1991, apontando para uma nova concepção de segurança não apenas militar, mas global e integrada (Teixeira, 2004c, p. 101). Para além das tradicionais missões de defesa colectiva, estabelecidas pelo Artigo 5º do Tratado de Washington, surgem novas missões humanitárias e operações de manutenção de paz. No entanto, a grande transformação ocorre aquando da Cimeira de Washington em 1999. Dá-se o alargamento da área de intervenção da Aliança e do tipo de missões, que passaram a incluir a gestão de crises, operações de apoio à paz, luta contra a proliferação de armas de destruição maciça, terrorismo, narcotráfico e o crime organizado. A última revisão do conceito estratégico consagra ainda a intervenção fora da área tradicional definida pelo Tratado do Atlântico, mesmo sem a necessidade de um mandato da ONU, bastando, para o efeito, o consenso político no seio da NATO. Finalmente, na cimeira de Praga em 2002, foi decidida a criação da NRF, destinada a prevenir que conflitos ou ameaças escalem para disputas de maiores dimensões (Freire, 2004, p. 19).

O Exército Português, enquanto agente de adequação, funciona também como catalisador dos outros dois agentes de adequação considerados - devido à participação nas estruturas de defesa da NATO e da EU - que condicionam os processos de transformação do Exército. Com a difusão da *Directiva 193 do General CEME* pretendeu-se orientar as acções a desenvolver com vista à transformação do Exército e que deveriam envolver a instituição como um todo. Para o efeito, foi constituído um *Núcleo de Acompanhamento dos Trabalhos para a Transformação do Exército em 2004* (NATTE-04), sendo o coordenador geral dos Trabalhos o *Tenente-General VCEME*.

Cada uma das tarefas levantadas teve uma *Entidade Primariamente Responsável* (EPR), para proceder ao seu estudo e apresentação de propostas, tendo em vista o apoio à decisão nos níveis militar e político. A *Inspecção-Geral do Exército* (IGE) ficou responsável por monitorizar a execução das medidas decididas.

V.3 Forma de Adequação – A adaptação ao conceito de NRF e dos Battlegroup

A *Directiva 193* estabelece que «o processo de transformação ocorre em simultâneo com a necessidade de o Exército continuar a contribuir com forças para o cumprimento de missões no exterior do território nacional». Além de estabelecer como nível de ambição, para as NRF 5 e 6, uma força de efectivo batalhão, refere ainda que se devem conformar os regulamentos e procedimentos do Exército à doutrina aprovada por Portugal no âmbito da NATO.

Daqui influi, em primeiro lugar, que a grande influência externa do Exército Português continua a ser a NATO²², sem prejuízo dos contributos dados pela UE e até mesmo pela ONU. E, em segundo lugar, que o processo de adequação é na sua essência uma adaptação, nalgumas áreas, do referido modelo, e não uma simples emulação, mesmo que esta também aconteça. E isto sucede porque a cópia simples, não tendo em consideração as particularidades do contexto em que se insere, pode resultar em desfasamentos entre o que se pretende implementar e as reais capacidades para o fazer. Por outro lado, sendo um processo de transformação, algo de abrangente a todas as áreas do Exército, nem tudo o que seja influência externa se pode ou deve adequar.

Outro aspecto a salientar está relacionado com a futura participação em forças da UE, principalmente nos *Battlegroups*. As eventuais influências sobre o Exército Português terão mais a ver com a disponibilidade nacional de forças, para o cumprimento dos compromissos e a sua interoperabilidade, aspecto a acautelar, mais do que a utilização de doutrinas e organizações muito diferentes, visto estarem garantidos os pontos de contacto entre os conceitos de *Battlegroup* e de *NRF*. No entanto, as forças da UE são de natureza mais limitada, visto apenas desempenharem missões de *Petersberg*. Quanto ao conceito de *NRF*, devido ao seu exigente sistema de certificação já implementado e testado, poderá constituir um meio correcto para acelerar as transformações em curso²³.

²² O CEDN classifica a NATO como a melhor opção no quadro da defesa da nossa posição geográfica e reconhece o seu carácter estruturante. No entanto, Freire (2004, p. 36) conclui que Portugal considera de igual modo a participação e empenho nas iniciativas da NATO e UE, não privilegiando, em particular, nenhuma das organizações.

²³ De acordo com John Garstka (2005, p. 11), a NRF para ser eficiente, como unidade de armas combinadas, necessitará de inovações tecnológicas para projectar sistemas de comando e controlo modernos e interoperáveis. Para ser sustentável, precisará ainda do desenvolvimento de capacidades logísticas. Para o efeito, serão necessários melhoramentos nas áreas dos processos, organização e tecnologia. Esta necessidade para melhorar a interoperabilidade representa um desafio para a NATO e torna a NRF um motor da Transformação da Aliança.

V.4 Áreas de Adequação – A Transformação do Exército

Sobre as influências externas nos vários domínios, é de referir, desde logo, que o próprio conceito de Transformação não se pode considerar uma originalidade do caso português. Aliás, resulta antes do contacto com processos semelhantes, a decorrerem nas forças armadas dos Estados Unidos²⁴ e na NATO²⁵, no sentido destas melhor se adaptarem às novas realidades estratégicas. Julga-se ser este conceito a grande influência externa a considerar e que mais alterações pode provocar, visto que agora o processo de mudança da instituição militar é estabelecido com objectivos precisos, procurando abranger todas as áreas de adequação, de modo a construir um modelo coerente. A finalidade será, a médio prazo, gastar melhor e de modo mais eficiente (Haine, 2005, p. 28).

Em consonância com a Transformação a decorrer na NATO e a implementação dos BG na UE, o objectivo primário do Exército passou a ser a constituição de «*uma força operacional, projectável, pronta a ser empenhada, acrescida das estruturas necessárias para garantir o seu apoio*» (Directiva 193, 2003, p. 4). A preocupação principal passa a ser a prontidão da força existente. As unidades que passam a constituir a Força Operacional Permanente do Exército (FOPE) devem estar completas e disponíveis para serem projectadas e empregues em missões conjuntas, tanto nacionais como no quadro das organizações internacionais.

No âmbito dos recursos humanos, as transformações decorrem da extinção do serviço militar geral e obrigatório, o que originou uma redução no efectivo de praças, que passaram a ser apenas voluntárias e contratadas. Assim, pretende-se que o militar voluntário ou contratado comece o seu ciclo de vida militar na FOPE, ao mesmo tempo procedendo à activação por subunidades de escalão Companhia.

Quanto aos recursos materiais, uma das prioridades passa pela aquisição de equipamentos para o Grupo de Aviação Ligeira do Exército, para missões de observação, reconhecimento armado e apoio aeromóvel, potenciando o seu emprego em operações multinacionais. Outro vector, no campo da mobilidade, são as novas

²⁴ Face aos fracos resultados obtidos no Iraque no pós-conflito, está a reavaliar-se o projecto de transformação das Forças Armadas norte-americanas.

²⁵ A importância do conceito de Transformação é bem sentida ao nível da NATO, com a criação do Allied Command Transformation. Ainda no âmbito da NATO ver a **Strategic Vision: The military challenge** dos NATO Strategic Commanders que inclui a visão sobre a Transformação da Aliança. Sobre a Transformação nos Estados Unidos ver **Elements of Defense Transformation e Military Transformation: A Strategic Approach** do Office of Force Transformation, órgão do Departamento de Defesa norte-americano.

viaturas blindadas de rodas a adquirir para o Exército. Ressalta daqui a importância de adequar a aquisição de materiais em consonância com a participação nas NRF. Neste aspecto, pode-se dizer que a NRF funciona como um catalisador da Transformação, abrangendo outros meios de combate, de comando e controlo e de protecção da força²⁶. No entanto, continuam a existir vulnerabilidades nos meios de projecção da força²⁷, que devem ser previstas a um nível de decisão conjunto e não apenas no Ramo.

Mas os exércitos europeus estão mais vocacionados para a execução de operações pós-conflito ou para acções preventivas em Estados Falhados²⁸ (Haine, 2005, p. 29). Se a situação se degradar faltam as capacidades adequadas para a enfrentar. Para o efeito, é necessário apostar nas capacidades de comando e controlo, computadores, sistemas de obtenção de informações, vigilância e reconhecimento. De acordo com este autor, na Europa²⁹, o principal obstáculo ao levantamento de todas estas capacidades são as restrições orçamentais impostas às forças armadas, Portugal incluído. Neste campo ainda há muito a fazer, nomeadamente através da aposta em determinadas especializações nacionais, que poderiam ser rentabilizadas tanto em proveito da NATO como da UE.

No domínio da doutrina tem-se acentuado a tendência de estabelecer a unidade doutrinária, tanto a nível conjunto como combinado, partindo da referência estabelecida pelas publicações NATO aprovadas pelo país. A actuação conjunta é a grande potencialidade a desenvolver, mas ao mesmo tempo é uma vulnerabilidade a esbater.

Finalmente, na organização, o conceito aplicado para a FOPE é o de permitir a operação prolongada de três unidades de escalão batalhão em três TO diferentes, ou de uma brigada num TO. Considerando como mais provável o emprego dos batalhões separados, salvaguarda-se a possibilidade de participar, simultaneamente, em operações da NATO, ONU e UE.

²⁶ A Directiva para a Transformação faz referência aos rádios da família 525, a nova arma ligeira para o Exército e os equipamentos NBQR e EOD.

²⁷ Aliás esta situação não é exclusiva de Portugal. De acordo com Haine (2005, p. 28), a falta de meios de projecção estratégica é uma vulnerabilidade europeia.

²⁸ De acordo com Loureiro dos Santos (2004, p. 89), os Estados falhados não têm capacidade para resolver os problemas das sociedades de que emanam como organizações políticas. São Estados que não conseguem evitar que terroristas se estabeleçam em parcelas do território nem destruí-los; Ou que apoiam terroristas por vontade própria; Por medo ou corrupção não actuam contra terroristas; Estados onde a autoridade da lei colapsou. Correspondem ao Mundo pré-moderno de Robert Cooper (2006, p. 29-31).

²⁹ Com a provável excepção da França e da Inglaterra, que começaram a introduzir capacidades «network enabled», ou seja, que podem funcionar em rede com outras capacidades, potenciando os seus efeitos.

Como medida estruturante, ao nível da organização do Exército, destaca-se a sua organização em FOPE, *Estrutura Base do Exército* (EBE) e *Estrutura de Comando do Exército* (ECE). A EBE assenta numa organização regimental e inclui os sistemas de obtenção de recursos humanos, de ensino, instrução e outros. A ECE assume as responsabilidades de planeamento de médio e longo prazo, através do EME. Os Comandos Funcionais assumem responsabilidades de execução e planeamento de curto prazo, como já acontecia do antecedente.

V.5 Síntese sobre a actualidade

O actual processo de adequação enforma de algumas características que o diferenciam, significativamente, dos anteriores. No âmbito das fontes de adequação a ameaça, sendo ainda um elemento decisivo, já não é latente nem sequer imediatamente visível. Deixou de se materializar, essencialmente noutros estados, podendo apresentar um carácter mais difuso. Por outro lado, já não são só as ameaças directas ao território nacional que contam, mas os espaços de segurança alargada, que Portugal integra e onde partilha responsabilidades de segurança. Reforçados, no entanto, pelo «chapéu protector» de uma potência, neste caso a única potência global, os Estados Unidos, que garantem a coesão do sistema.

As normas culturais continuam a desempenhar um papel decisivo na aceleração dos processos de adequação a modelos externos. No entanto, este princípio pode alargar-se a qualquer processo de mudança que se pretenda realizar, inspirado por influências externas ou não. O mesmo se passa com o factor tecnológico, numa época denominada de «sociedade da informação» em que os conhecimentos e a tecnologia circulam facilmente, tornando-se mais acessíveis, ao mesmo tempo que se procura obter vantagem sobre os adversários neste domínio.

Sobre os agentes da adequação verifica-se o acentuar duma tendência visível durante o período da Guerra-fria. O agente principal da mudança passa a ser o próprio Exército Português em conjugação com a NATO e a UE. Mas é a potência global, devido ao seu enfoque na Estratégia militar, quem detém a preponderância na difusão dos modernos conceitos de emprego da força militar.

Quanto à forma de adequação assiste-se a um paralelismo com os seus agentes. Ou seja, existe uma conjugação entre um processo de emulação do modelo dominante, nas áreas em que é necessário actuar de forma combinada, e de um processo adaptativo, nas áreas específicas do Exército Português ou onde não é possível importar conceitos externos, de forma directa.

Para terminar, sobre as áreas de adequação, confirma-se a noção vigente que, para atingir uma verdadeira vantagem competitiva, e acrescentar valor à organização militar, é necessário conduzir processos de adequação abrangentes, em todas as áreas, de forma a obter uma verdadeira Transformação do Exército.

O enfoque actual dirige-se à conduta de operações conjuntas e combinadas. Para o efeito é necessário proceder à adequação nas várias áreas. Constata-se neste domínio, a necessidade de aprofundar a doutrina e as organizações a esta nova realidade.

ANÁLISE CONCLUSIVA

Partiu-se para este trabalho com a convicção de que, em consonância com as palavras de Colin Gray, apresentadas na Introdução, o passado é a única evidência disponível, passível de avaliação.

Por isso, procurando ir ao encontro do propósito deste trabalho, foi definido um modelo de análise que reiteramos por se constituir como peça fundamental do processo gerador de evidências sobre o assunto em estudo.

De facto, o *modelo* estabelecido procura identificar, em primeiro lugar, as fontes primordiais ou causas que conduziram ao recurso a modelos externos. São elas alterações no ambiente político e estratégico, inovações tecnológicas e alterações das normas culturais. Com base nesta envolvente, procedeu-se à adequação de um modelo externo, introduzido por agentes que podiam ser militares estrangeiros, Alianças militares que Portugal integrou ou integra, ou então o próprio Exército. Quanto às formas de adequação adoptadas, podiam ir desde a emulação ou simples cópia do modelo até à sua adaptação em maior ou menor grau, atendendo à situação específica e necessidades do Exército Português. Por último e com base no conceito de domínios da arte militar e de divisões da Estratégia, foram identificadas as áreas objecto da adequação: os *objectivos a atingir pelo Exército*, os *recursos humanos e materiais a utilizar*, a *doutrina aos vários níveis* e a *organização da força militar*.

Feita a identificação do modelo conceptual procedeu-se à descrição e análise de cada um dos *estudos de caso*, através dos quais se procurou aferir da *validade das hipóteses* com base na sistematização das constantes identificadas em cada um deles e na incorporação do contexto envolvente em que ocorreram. Como corolário deste processo constata-se que a *hipótese 1* não se verifica, pois a fonte de adequação

preponderante tem sido a existência de uma ameaça latente ou efectiva aos interesses nacionais. Que por motivo de não existir uma preocupação permanente com a Estratégia militar e a manutenção de uma força armada credível ou por existirem novas ameaças diferentes das que o Exército estaria preparado para enfrentar, obriga a que se procure no exterior do País formas para as contrariar.

No entanto, não é despiciendo afirmar que a vertente cultural pode e tem desempenhado um papel relevante no processo de adequação. Pois constata-se que alterações nos padrões culturais vigentes na instituição militar, são um poderoso factor de mudança, podendo influenciar o alcance dos processos de adequação. Veja-se como exemplo, na preparação para as Campanhas do Ultramar, a influência da alteração de mentalidades nos anos cinquenta, nos militares do Exército, induzida pela adesão à NATO.

Para a adequação ser completa e eficaz, o factor tecnológico deve estar em consonância com as inovações a introduzir. Tendo influenciado os processos de adequação, este nunca foi um factor preponderante como propulsor da mudança. Resulta esta situação do pouco desenvolvimento da Estratégia genética, numa pequena potência como Portugal, possuidora de escassos recursos e dependente em termos tecnológicos do exterior. Mesmo considerando as várias tentativas para o desenvolvimento de uma capacidade de indústrias de defesa autónoma.

Após analisar os vários agentes e os modelos utilizados nos vários processos de adequação é possível validar as *hipóteses 2, 3, 4 e 5*. O principal agente da adequação evoluiu conforme evoluiu o próprio Exército. Na época Moderna, os Exércitos eram constituídos, em números variáveis, por tropas nacionais e mercenárias. Face ao desinvestimento na Estratégia militar nos períodos entre conflitos, quando ocorriam situações de crise recorria-se à contratação de chefes militares estrangeiros, indicados pelos Países aliados. A finalidade era preparar o Exército para enfrentar a ameaça. Para o fazerem estes militares recorriam aos modelos dos Exércitos em que haviam combatido e que constituíam referências no espaço europeu. Veja-se o caso da influência francesa na Restauração e prussiana no período do Conde de Lippe.

Com a adesão à NATO, o agente da adequação passa a ser a Aliança militar em que Portugal se integra. Através da emulação a finalidade é adequar o Exército de cada país integrante a um modelo único, referencial para todos e baseado no modelo da potência dominante. Já com este modelo em vigor, verificou-se que quando a ameaça era exclusiva ao país, o agente de adequação foi o próprio Exército, que procedeu à adaptação de modelos e lições de outros exércitos que haviam então enfrentado o

mesmo tipo de ameaça. Este processo de adaptação, caracteriza-se por ter em conta a ameaça concreta a enfrentar e a situação específica do Exército Português e foi melhorando com os ensinamentos obtidos com o evoluir do conflito, como foi o caso das Campanhas do Ultramar.

Na actualidade assiste-se a um conjugar dos agentes de adequação. O Exército Português constitui-se como o motor principal de todos processos de adequação, tendo em conta os interesses estratégicos próprios. Por outro lado, as alianças e organizações internacionais na sua vertente de segurança e que o país integra, são também uma componente decisiva deste processo. Refira-se como exemplo a influência do conceito NRF da NATO na transformação do Exército. O desafio acrescido é a tentativa de conciliação de todo o conjunto de influências externas.

Quanto aos modelos emulados ou adaptados, eles são condicionados pela potência com a qual Portugal se encontra aliado e em menor grau por outros Países aliados ou organizações que Portugal integra. A partir do momento em que na política externa portuguesa se verifica uma constante na aliança com a potência marítima do momento, passa a ser o modelo militar desta o alvo da adequação e que se prolonga até às Campanhas do Ultramar, em que o modelo foi o dos Exércitos das nações apoiantes de Portugal e não em exclusivo o da potência marítima. O que corresponde a outra constante da política externa, a diversificação dos apoios externos. Na actualidade assiste-se a um aprofundar desta tendência, na ligação entre a política externa do País, agora euro-atlântica e a política de defesa. Mantêm-se a influência da potência marítima actual, na maioria das situações através da NATO, ao mesmo tempo que a União Europeia começa também a influenciar as actividades da Defesa.

Por último, reiterando a adopção de uma abordagem holística de todo o processo de adequação em cada um dos estudos de caso, é possível validar a *hipótese 6*. Verifica-se em primeiro lugar que quanto mais o processo empenha todas as fontes de adequação, maior se revela a abrangência das áreas sujeitas a adequação. Logo, o processo tende para ser mais equilibrado devido às relações que se estabelecem entre os domínios da arte militar. O processo de adequação do modelo prussiano realizado pelo Conde de Lippe, pretendeu abranger todas as áreas do Exército Português. No entanto, não promovendo de início a alteração dos padrões culturais em vigor, viu após a saída do Conde de Lippe, os efeitos reais no Exército desaparecerem, ficando apenas o grande exemplo de reestruturação.

Em segundo lugar, só atingindo todos os domínios da arte militar e actuando ao nível das Estratégias genética, estrutural e operacional é que o processo de adequação

tenderá para a obtenção, por parte do Exército, de uma vantagem competitiva. Quanto mais abrangente e articulada entre as várias áreas for a adequação, mais facilmente se atingirá o conceito de uma verdadeira **Transformação**.

Como resultado da validação das hipóteses, é possível plasmar uma **resposta para a Questão Central**: *Como se tem processado a adequação das influências externas no Exército Permanente Português?* Como o trabalho evidencia, ao longo da História do Exército Português, os processos de adequação não se têm revelado homogêneos, variando nas suas diversas componentes. No entanto, é possível identificar alguns traços evolutivos:

Em termos das **fontes de adequação**, a existência de novas ameaças predomina em todas as épocas, assinalando-se uma intervenção progressivamente mais significativa da mudança nas normas culturais, registando-se quase sempre o peso pouco significativo das inovações tecnológicas. Quanto aos **agentes da adequação**, constata-se uma evolução significativa. No período da Idade Moderna, os agentes são militares estrangeiros integrados no Exército Português, no primeiro caso como Conselheiro, no segundo como Comandante do Exército. Já no século XX assiste-se a uma alteração do agente na sua natureza, passando a ser a organização de segurança colectiva que o País integra. Ou então, o próprio Exército desempenha o papel de agente, quando a ameaça não é comum aos outros parceiros da organização de segurança. Na actualidade assiste-se a uma conjugação dos dois últimos agentes. Sobre as **formas de adequação**, verifica-se que quando o agente era estrangeiro, o processo tendia para ser de emulação. Quando o agente era português o processo tendia para ser de adaptação. Sobre as **áreas de adequação**, confirma-se a irregularidade da sua abrangência em cada um dos casos estudados, sendo mais abrangente, quanto mais empenhava todas as fontes de adequação e quanto mais forte se constatava ser o poder que determina a adequação, seja o poder político, seja o próprio Exército. Por último é de referir, que em todos os processos se verificou o estabelecimento por parte do Exército Português de uma vantagem competitiva face às ameaças imediatas que enfrentou.

Para alcançar os objectivos que foram delineados, importa agora apresentar o **Paradigma** de referência, enquanto conjunto de princípios a considerar em futuros processos de adequação. A sua articulação respeita as várias componentes dos processos de adequação e os seus princípios resultam da análise dos estudos de caso apresentados.

Fontes de Adequação

A existência ou a perspectiva de existência de novas ameaças, a integração em organizações de segurança ou Alianças militares ou ainda alterações nos objectivos políticos ou estratégicos, funcionam como o *catalisador específico* para os processos de adequação, conduzindo à decisão, por parte do nível Estratégia Militar Terrestre, de importar modelos externos que se adequem às novas realidades.

De forma concomitante, torna-se necessário ponderar *alterações nas normas culturais* vigentes, para que o processo de adequação suscite a adesão dos militares a quem se dirige. A mudança cultural será prioritariamente desenvolvida pelo próprio Exército Português e orientada para a realização da adequação, considerando ainda o papel que as Organizações e Alianças podem desempenhar neste processo de alteração dos padrões culturais vigentes. Uma estratégia de transformação deve ter em conta as principais resistências culturais à mudança e desenvolver acções para a sua eliminação. Para ser conduzida de forma planeada, deverá partir do topo da organização para a base, destinando-se a atingir objectivos pré-determinados.

Concorrente com as duas fontes anteriores, devem ser consideradas as *inovações tecnológicas*, em particular, aquelas que melhor se adequam aos objectivos do Exército Português. Não existindo, no nosso caso, uma Estratégia genética desenvolvida, deve, em primeiro lugar, procurar-se identificar as novidades tecnológicas implementadas nos exércitos e alianças militares de referência e ponderar a sua implementação ao caso português. Nesta situação, deve identificar-se a natureza das inovações a introduzir, tendo em conta o seu custo e devido à capacidade limitada de aquisição de equipamentos. Em segundo lugar, deve ser ponderado o desenvolvimento com outras nações, em especial no quadro da União Europeia, de equipamentos militares, partilhando os custos de desenvolvimento e de produção, no sentido de obter maior interoperabilidade. Em terceiro lugar, devem ser aproveitadas as capacidades de investigação e desenvolvimento nacionais, no sentido de desenvolver tecnologias adaptadas ao contexto nacional e que possam obrigar à introdução de modelos externos.

Em resumo, as fontes de adequação podem abranger os níveis político, da Estratégia total, da Estratégia militar ou da Estratégia militar terrestre. São estes, conjunta ou isoladamente, mas sempre na devida sintonia entre si, que proporcionam os estímulos necessários para detonar os processos de adequação, a desencadear sempre pela Estratégia militar terrestre.

Agentes de Adequação

O Exército Português constitui o *agente activo* que desencadeia, conduz e supervisiona o processo, ponderando a adequação das diversas influências externas.

Para o efeito, deve estabelecer uma *estratégia de adequação*, no sentido de definir os objectivos a alcançar, a metodologia a utilizar no processo de adequação e quais os recursos a disponibilizar para o efeito. Em suma, garantir, durante todo o processo, as orientações que permitam, através da adequação, obter valor acrescentado para o Exército.

As organizações de segurança e alianças que Portugal integra, constituem os *agentes secundários ou indirectos* da adequação. Estas, através dos seus próprios processos internos de inovação ou de transformação, constituem meios ideais de difusão, pelos Exércitos que as integram, de novas ideias nos vários domínios. Em especial, no que concerne a operações conjuntas e combinadas.

Em suma, a *charneira* de todo o processo de adequação encontra-se ao nível da Estratégia militar terrestre, e em concreto ao nível do comando do exército, que define a estratégia de adequação, para execução pelos seus comandos subordinados, garantindo o seu cumprimento. Deve ainda acautelar que está atinente com os objectivos estratégicos definidos pela Estratégia total e Estratégia militar e, entre outras, que permitirá desenvolver a capacidade de actuação conjunta e combinada das forças terrestres que lhe incumbe preparar.

Formas de Adequação

Quando o agente decide a adequação de modelos externos, deve ponderar a forma de adequar. As opções variam entre a emulação ou simples cópia do modelo externo e a sua adaptação específica ao Exército Português e ao ambiente em que irá operar. Dentro deste intervalo, várias são as possibilidades de realização do processo de adequação. Podemos resumi-las da seguinte forma: *Emulação completa* do modelo externo a adequar – por exemplo, a possibilidade de emulação do conceito NRF, na sua componente terrestre; *Emulação parcial* do modelo a adequar, seja nas áreas abrangidas, seja na sua extensão, ou não, ao Exército como um todo; *Emulação conjugada com adaptação* em áreas diferentes; *Adaptação* do modelo ou modelos, à totalidade ou partes do Exército e a todas as áreas ou apenas algumas. Para decidir qual a modalidade a adoptar, devem ser consideradas as fontes de adequação, os objectivos a atingir e os recursos disponíveis.

Nenhuma destas formas é preferível por si só. Ambas podem apresentar vantagens e inconvenientes, a considerar na altura da tomada de decisão. No entanto, deve ser tida em consideração a capacidade de cada um destes processos garantir a adequação, estabelecida nos objectivos, à realidade do Exército Português.

Modelos adequados

O modelo ou modelos externos alvo da adequação pertencerão preferencialmente às organizações de segurança ou alianças militares que Portugal integra, e pontualmente a Países aliados em situações específicas. Quanto ao primeiro caso, a organização ou organizações detentoras de modelos a adequar, devem ser aquelas nas quais o esforço de participação portuguesa é decisivo, garantindo, no entanto, a compatibilidade entre as várias influências. Devido à integração das estruturas das organizações e considerando o compromisso de cedência de forças para actuação em cenários combinados, será natural a obtenção de informação sobre o modelo a implementar.

Em situações específicas poderá ser necessário recorrer a modelos também eles específicos. Nestas situações, deverá importar-se os modelos de países aliados, que melhores resultados tenham obtido, ou que melhor se adaptem ao caso português e sobre os quais esteja acessível a informação necessária para produzir o processo de adequação. Poder-se-á recorrer a manuais ou publicações aprovadas, contactos com militares estrangeiros, palestras ou cursos nos países de origem dos modelos.

Desta forma, ressalta ainda a ligação aos modelos da potência global e à aliança a si ligada, bem como a existência de um reforço da política de defesa europeia e a ligação aos seus modelos emergentes.

Áreas de Adequação

A estratégia de adequação deve definir uma abordagem de conjunto na conduta das adequações. Assim sendo, deve ser feita a confrontação entre os ***objectivos*** ou missões do Exército e o modelo externo e introduzir as alterações necessárias. De seguida, conduzir as modificações pertinentes nos ***recursos humanos e materiais***. Após estabelecer quais os meios disponíveis, construir o ***corpo doutrinário*** aos vários níveis, encadeados entre si. Em último lugar, estabelecer os ***modelos organizacionais*** correspondentes. As influências nestes domínios podem ser várias. O fundamental é que constituam um todo articulado e em consonância com os objectivos estabelecidos para o Exército. Significa isto, que para se obter a coerência desejada, deverá existir, ao nível da Estratégia militar terrestre, a incorporação transversal, nas Estratégias estrutural, genética e operacional, dos ensinamentos dos modelos externos.

Considerando que, num momento em que na NATO e nas forças armadas dos Estados Unidos se discutem os conceitos relacionados com a Transformação e em que estas organizações incorporam estruturas destinadas ao estudo do assunto; quando o próprio Exército Português atravessa um período de alterações significativas,

decorrentes da evolução dos cenários estratégicos e da envolvente interna com o fim do serviço militar obrigatório, constata-se a emergência de aprofundar o estudo deste assunto.

Com um passado militar rico em acontecimentos semelhantes, o Exército Português pode e deve aproveitar a sua própria experiência para aperfeiçoar o processo evolutivo das suas Forças Armadas, para fazer face aos desafios do futuro. Uma grande lição a extrair é a necessidade de, em cada situação, adoptar uma visão de conjunto, procurar encontrar na experiência de outros a melhor maneira de enfrentar os problemas, poupando-se ao desgaste dos erros cometidos. E, principalmente, não acreditar em soluções únicas aplicáveis a todo o momento, nem adoptar ideias feitas para a resolução dos problemas.

Procurou-se abordar a temática das adequações, de uma forma genérica, tendo em conta que existem períodos históricos em que estas se evidenciam. No entanto, seria interessante, em futuros trabalhos a desenvolver nesta área, aprofundar o modelo de adequação e a sua aplicação a outros períodos históricos ou até mesmo a outros processos de transformação que não apenas a adequação de modelos externos, procurando *conjugam as evidências do passado com as vontades do presente, rumo a um futuro mais esclarecido.*

**6. SISTEMA DE GESTÃO DA QUALIDADE
NA MANUTENÇÃO DOS SISTEMAS DE ARMAS**

PELO MAJOR ENG AER
JOÃO RUI RAMOS NOGUEIRA

Introdução

“Quality is never an accident; it is always the result of high intention, sincere effort, intelligent direction and skilful execution; it represents the wise choice of many alternatives.”

William A. Foster¹

No meio aeronáutico a Qualidade assume uma posição de destaque. A sua inexistência, numa das fases dos ciclos de concepção, desenvolvimento, produção ou exploração pode originar consequências catastróficas para bens e, em especial, para vidas humanas.

Na Força Aérea Portuguesa existe, naturalmente, uma grande preocupação em promover a Segurança de Voo e mantê-la em níveis muito elevados. E como é isso possível? Com certeza poderíamos descrever inúmeras maneiras de o conseguir, mas, de facto, um dos seus principais pilares será a função Qualidade, a Qualidade que é requerida no material que utilizamos nas aeronaves e nas instalações, no que vestimos, no que aprendemos, no que ensinamos, no que ingerimos. Enfim, um conjunto de actividades às quais a Qualidade está naturalmente associada.

Mas se observamos uma gama tão alargada de interferência da Qualidade, onde é que ela poderá ser particularmente crítica? Do ponto de vista do autor, ela tem uma importância fundamental nos processos associados à Manutenção das aeronaves. Ela liga-se, muito fortemente, com a Segurança de Voo, uma vez que a sua actividade pode quebrar um dos elos responsáveis por criar uma cadeia de acontecimentos propícios ao acidente. Aliás, na regulamentação da FAP, o termo Qualidade surgiu sempre associado à Manutenção de aeronaves. Assim o universo de análise deste artigo centrar-se-á na Qualidade na Manutenção dos Sistemas de Armas (QMSA).

Parece claro, para o autor, que a FAP tem, actualmente, limitações que dificultam a implementação de metodologias adequadas e a utilização de todas as valências conhecidas e normalizadas na área da Qualidade. A investigação desenvolvida em torno desta problemática resulta da necessidade urgente de definir uma estrutura sólida e sustentada, do ponto de vista regulamentar e processual, que garanta que a função

¹ “A Qualidade nunca resulta de um acaso; é sempre o resultado de elevada intencionalidade, de um esforço sincero, de direcção inteligente e de uma execução hábil; ela representa a escolha acertada de um conjunto de alternativas.” Tradução do autor. William A. Foster (1917–1945), United States Marine.

Qualidade seja efectivamente aplicada e que contribua, de forma clara, para a operação em segurança das aeronaves, sem nunca esquecer os princípios da eficiência (consecução dos objectivos com o menor número de recursos possível).

Apesar de existir já na FAP alguma documentação de suporte para que um Sistema de Gestão da Qualidade (SGQ) esteja implementado, o autor constata que existem, claramente, dificuldades na implementação desse Sistema, por força de uma deficiente cultura de Qualidade no seio da Organização. Em paralelo, identifica ainda uma estrutura desadequada, em função do dispositivo e dos recursos existentes, uma formação deficitária nos intervenientes no processo, uma baixa identificação das pessoas com as tarefas a desempenhar, um baixo envolvimento da estrutura de topo e outros aspectos que serão aqui abordados.

O investigação efectuada centra a sua atenção no papel da Qualidade ao nível da Manutenção, em particular a sua estrutura nas Bases Aéreas (BA), e a sua ligação com os órgãos responsáveis por regulamentar e dirigir a Qualidade na FAP. Neste contexto, investigou-se a forma mais eficaz de implementar, no terreno, uma estrutura funcional dotada dos recursos e competências necessárias assente em regulamentação actualizada que permita que a Qualidade seja exercida na sua plenitude, contribuindo decisivamente para a Segurança e operação dos meios.

Deste enquadramento pretende-se identificar qual o modelo organizacional e processual que, considerando as especificidades da FAP, garante a operacionalização da Qualidade associada à Manutenção dos Sistemas de Armas.

Este artigo apresenta, inicialmente, uma perspectiva histórica de evolução do conceito da Qualidade nas organizações até ao que actualmente vigora e que conduziu à elaboração de um conjunto de normativo internacionalmente aceite. Posteriormente, é apresentada a evolução da função Qualidade na FAP, sendo realçados os aspectos que se consideram mais relevantes para a situação actual e que serviram de base à implementação do SGQ. São enfatizadas as decisões que marcaram os avanços e recuos nesta matéria e que serão objecto de análise. Nesta sequência, apresentam-se e discutem-se os problemas que, segundo o autor - baseado em leituras efectuadas bem como em entrevistas e inquéritos e experiência pessoal - têm impedido a FAP de implementar um SGQ capaz de satisfazer, de forma plena, os objectivos e políticas da Qualidade definidas superiormente.

Após a apresentação do modelo, actualmente implementado na FAP, serão discutidos outros utilizados em organizações civis e militares, como sejam o das Oficinas Gerais de Material Aeronáutico (OGMA) e da *United States Air Force* (USAF). Será de seguida apresentada a perspectiva do autor sobre o papel que a

Qualidade deve ter na Manutenção e quais os objectivos que se pretendem atingir com a sua implementação no terreno. Tendo por base esses objectivos e a problemática evidenciada, serão apresentadas e discutidas algumas hipóteses de reorganização da FAP, integrando a função qualidade. Estas incidirão sobre a organização das BA e a criação de uma área da Qualidade nas mesmas, sendo abordadas especificamente as seguintes:

- Secção da Qualidade (SQ) na dependência do Comandante do Grupo Operacional (GO).
- Gabinete da Qualidade (GQ) na dependência do Comandante da BA e extinção da função Oficial da Qualidade e Ambiente;
- Gabinete da Qualidade na dependência do Comandante da BA com a junção do Gabinete de Prevenção de Acidentes (GPA) e extinção da função Oficial da Qualidade e Ambiente.

Serão ainda discutidos os processos que terão de ser desenvolvidos, no sentido de obter desta actividade a mais valia que ela pode transmitir, em particular na Aeronavegabilidade dos meios, na sua segurança e na sua utilização racional.

Por último, apresentam-se as principais conclusões, dando particular relevância à organização que se considera mais adequada para operacionalizar o SGQ, e as recomendações que emergiram desta análise.

1. A evolução da Qualidade

a. O Conceito

Desde o final do século passado (em particular nas décadas de 80 e 90) até aos dias de hoje, que se verifica uma crescente consciência e exigência por parte das pessoas, vivendo-se, mais do que nunca, a era da Qualidade. A questão adquiriu tal dimensão que qualquer empresa que se queira afirmar, num mercado altamente competitivo e exigente, tem necessariamente de evoluir rumo à certificação externa que lhe conferirá um certificado de qualidade ao abrigo de uma qualquer norma internacional.

O conceito da Qualidade evoluiu ao longo dos tempos, passando essencialmente pelas seguintes fases: Inspeção, Controlo da Qualidade, Garantia da Qualidade e da Qualidade Total (Rocha, 2006:17).

Poderemos dizer que as preocupações com a qualidade surgiram quando o homem começou a desenvolver e produzir ferramentas, tendo em vista a satisfação das suas necessidades individuais. Esta atitude individualizada ganhou dimensão e os artesãos

foram constituindo oficinas com diversos elementos, surgindo uma estrutura rudimentar de empresa onde existia um mestre, que desempenhava as funções de Direcção, um ajudante, no qual o mestre delegava a tarefa de verificar o trabalho de um terceiro elemento: o aprendiz (Pires, 2004:31).

Com a Revolução Industrial, no final do século XVIII, surge a necessidade de recrutar grandes quantidades de operários sem formação e sem treino nas actividades que iriam desempenhar. A baixa instrução dos operários impõe a necessidade de decompor a produção em tarefas de simples execução e entendimento. Já no século XIX, surge Taylor, com a separação das tarefas de planeamento e controlo das tarefas de execução, e que viria a obter bons resultados em particular ao nível da produtividade (Pires, 2004:31). Esta teoria, associada às grandes necessidades de bens essenciais pela população e ao baixo poder de compra, leva a que a tónica essencial seja a do aumento da produção descuidando a qualidade do produto. Esta constatação, entre outras relativas à produção de bens com defeito, levou à criação da primeira actividade com expressão na função qualidade: os inspectores.

A etapa seguinte deste conceito evolutivo - controlo da qualidade - procurou utilizar as valências da inspecção, do planeamento desenvolvido por Taylor e da análise de resultados para agir de forma correctiva sobre as causas reais de não-conformidades.

Atingido o período da 2ª Guerra Mundial, outros factores passaram a ter relevância como sejam a falta de controlo na concepção, uso de tecnologias e materiais não provados ou desvios aos processos de produção instituídos (Pires, 2004:32). Deste conjunto de factores surge a necessidade de estabelecer um conjunto de processos geridos interna e externamente, que visam a obtenção de um produto com qualidade e que satisfaça o cliente. É dada particular ênfase à organização e às funções em todas as fases, desde a concepção até à venda, surgindo na década de 50 a era da Garantia da Qualidade.

O sucesso das empresas japonesas, nas décadas de 70 e 80, foi creditado à implementação de programas de produtividade e qualidade total que contavam com a participação de todos os colaboradores (Rocha, 2006:38). Estes programas culminaram com a elaboração e divulgação das Normas ISO 9000², em 1987. Na década de 90, em resultado da tendência crescente do fenómeno “globalização”, surge a necessidade

² Estas normas estavam organizadas em três documentos com a seguinte estrutura: ISO 9001 - Modelo de garantia da qualidade para projecto, desenvolvimento, produção, montagem e prestadores de serviço, ISO 9002 - Modelo de garantia da qualidade para produção, montagem e prestação de serviço e ISO 9003 - Modelo de garantia da qualidade para inspecção final e teste.

de encontrar um normativo único, internacionalmente aceite, que agrupasse o que estava disperso em normas de Qualidade de diferentes países. Assim nasce a Norma ISO 9001:2000 que passou a constituir o modelo internacional para a Qualidade, contendo os requisitos básicos para a implementação bem sucedida de um programa de Qualidade Total.

A Qualidade Total poder-se-á dizer que constitui a última fase do desenvolvimento do conceito de qualidade. Ele representa uma alternativa ao sistema tradicional já que diminui os níveis na organização. Contrariamente ao tradicional, em que as decisões são tomadas no topo da hierarquia, neste modelo muitas decisões diárias são tomadas pelos trabalhadores (Rocha, 2006:19).

Podemos sintetizar a evolução do conceito da qualidade na seguinte tabela:

TABELA 1

ERA DA	INCIDÊNCIA	TIPO DE GESTÃO	ACÇÃO DE GESTÃO	ÉPOCA
Inspecção	Produto final	Reactiva	Análise do produto não conforme	1945-1949
Controlo da Qualidade	Função produção	Correctiva	Sobre as causas reais de não-conformidades.	1949-1951
Garantia da Qualidade	Organização e funções da concepção à venda	Preventiva	Sobre as causas potenciais de não-conformidades. Prevenindo contra as reocorrências	1951-até à década de 70
Qualidade Total	Envolvimento de todos os colaboradores e do cliente	Preditiva	Sobre o negócio, considerando clientes, concorrentes e tendências	1980-até ao presente

(Fonte: Adaptado de Rocha (2006): 17)

Dentro deste processo evolutivo surge, no período da Qualidade Total, o conceito de Sistema de Gestão da Qualidade. Este conceito, que, como veremos mais à frente, será adoptado pela FAP, pretende transmitir a noção de que um conjunto de actividades elementares pode ter ligações entre si, inter-actuando e formando um conjunto com um objectivo comum. Pretende-se com a adopção deste modelo atingir os seguintes objectivos:

- Abordagem sistemática de todas as actividades que possam afectar a qualidade obtida;
- Dar ênfase às actividades de prevenção;
- Fornecer evidências de que os resultados pretendidos foram atingidos (Indicadores da Qualidade).

Feito este enquadramento importa conhecer de que forma a FAP foi integrando este conceito e como foi acompanhando a sua evolução até aos dias de hoje.

b. Na Força Aérea Portuguesa

A Manutenção de aeronaves apresenta diversas especificidades que a torna um processo complexo, onde interagem um conjunto de actividades que é necessário controlar. Essas actividades são sustentadas por uma cadeia logística que é responsável por dar aos meios humanos existentes as valências técnicas essenciais e os recursos materiais necessários para executar as acções de Manutenção, requerendo preparação, planeamento, formação, disciplina técnica e elevado grau de profissionalismo dos intervenientes.

A FAP procurou sempre incluir a função Qualidade na sua organização. Do ponto de vista regulamentar tal ficou expresso, em 1981, aquando da promulgação do RFA 401-1 Regulamento de Manutenção de Aeronaves na Força Aérea (REMAFA). Este manual, de inspiração no modelo de organização da USAF, apresentava a estrutura de um Grupo de Material (GM), onde assentava toda a Manutenção de aeronaves, motores, equipamentos e equipamento auxiliar. Este tinha como secções de assessoria directa a Análise de Produção, Instrução e Treino e Mobilidade.

Sob a dependência do Comandante do GM existia um Gabinete, designado por Controle de Qualidade (CQ), cuja principal missão era a inspecção e avaliação, a análise de deficiências e o controlo das publicações técnicas.

Esta organização manteve-se até 1999, altura em que foi promulgada a revisão do RFA 305-1(B) – Organização das Bases Aéreas (BA). Nesta revisão, destacam-se a extinção dos GM e a passagem da Manutenção para a responsabilidade dos Comandantes de Esquadra das Unidades Aéreas (UA). Esta alteração implicou igualmente a extinção dos Gabinetes de CQ, conforme estavam estabelecidos, e diluiu algumas das suas funções pelo Oficial da Qualidade e Ambiente da BA, pela Área de Planeamento e Controlo de cada uma das Esquadras de Voo e pelos Oficiais de Manutenção. Paralelamente, as secções de assessoria foram igualmente extintas.

No que diz respeito à gestão, mais propriamente ao Comando Logístico e Administrativo da Força Aérea (CLAFA), a função Qualidade (contemplada no RFA 303-1 VOL VI (A) – Organização do CLAFA, promulgado em 1986) está atribuída à Direcção de Mecânica Aeronáutica (DMA) e, dentro desta, ao Gabinete de Garantia da Qualidade e Inspeção de Fabricos. Da análise deste manual é notória a preocupação em assegurar a qualidade dos materiais adquiridos por parte das Direcções, sendo a acção da Qualidade realizada na área da inspeção de fabricos. Este manual reflectia também preocupações no Seguimento de Garantia da Qualidade, ao abrigo da regulamentação NATO (STANAG 4107³), de equipamentos aeronáuticos de países membros a efectuar Manutenção no nosso território. Adicionalmente, refere o papel deste Gabinete na realização de inspeções técnicas a sectores sobre a sua área de actuação.

Este Gabinete foi sofrendo alterações ao longo dos anos até que, através do Decreto Regulamentar n° 52/94, de 3 de Setembro, no seu artigo 19°, é adicionada uma competência na área da qualidade, relacionada com a certificação de entidades reparadoras. Também neste Decreto Regulamentar, é alterada a sua designação para Gabinete de Controlo de Qualidade.

Entretanto, em sequência das evoluções exteriores à FAP, no que diz respeito ao papel da Qualidade nas organizações e nas empresas, surge, de forma clara, pela primeira vez, uma intenção da hierarquia de topo em colocar na agenda do dia as questões associadas à função Qualidade. Esta intenção é materializada na Directiva de Planeamento n° 003/98.

A referida directiva avançava com uma forte exigência nos processos associados à Manutenção das aeronaves e em particular à certificação de aeronavegabilidade colocando esta actividade como meta a atingir. Daqui resultou a proposta de um plano de elaboração e implementação de procedimentos da qualidade e da protecção ambiental aplicáveis na Manutenção dos Sistemas de Armas (SA).

Este plano foi particularmente inovador na medida em que se procurou importar para a Organização os princípios básicos de um Sistema de Gestão da Qualidade, tendo como referência as normas ISO 9002⁴ e AQAP 120⁵, bem como de Gestão Ambiental por referência às normas ISO 14001.

³ Documento NATO que prevê que um país membro possa solicitar o acompanhamento de Garantia da Qualidade de equipamentos seus enviados para outro país membro destinados a efectuar uma reparação ou revisão geral.

⁴ Norma da Qualidade aplicável a empresas que efectuem produção, montagem e prestação de serviço. Nesta excluem-se o desenho técnico inicial, ou um projecto inicial. Esta norma foi entretanto substituída pela ISO 9001:2000.

⁵ Norma da Qualidade NATO, equivalente à norma ISO 9002, com requisitos adicionais relativos à área militar.

Foi atribuída à Direcção de Mecânica Aeronáutica (DMA) a responsabilidade de documentar os Procedimentos da Qualidade na Manutenção (PQM) dos SA que assegurassem que os objectivos da qualidade e da segurança de voo eram atingidos, constituindo a base documental para sustentar todos os processos.

Considerando as condições existentes na altura nas diferentes BA, foi proposta a criação de um GQ, na dependência do Comandante, que efectuasse as funções previstas no RFA 305-1(B) relativas à Qualidade na Manutenção e ao Ambiente.

Na sequência desta iniciativa, a Inspeção Geral da Força Aérea (IGFA) elabora um parecer (Nota nº 282 de 23.01.01) onde sustenta que a estrutura pensada no Regulamento de Organização das BA deveria ser objecto de implementação efectiva no terreno e sujeita a um período de teste (o regulamento tinha sido promulgado em Fevereiro de 1999) antes de ser objecto de qualquer alteração, manifestando, no entanto, a sua preocupação e vontade em reflectir sobre a “operacionalização da qualidade”.

Em Janeiro de 2002, através do Despacho nº 04/02/B, o Chefe do Estado-Maior da Força Aérea (CEMFA) determinava que o Estado-Maior prosseguisse os estudos necessários tendo em vista definir a política global no âmbito da Qualidade aplicável a todos os sectores de actuação, especificamente aos dedicados aos SA. Adicionalmente, determinou a elaboração pelo CLAFa, em coordenação com a IGFA, do Manual da Qualidade. Este manual é promulgado em Junho de 2002 com a designação Sistema de Gestão da Qualidade (RFA 401-1(A) Volume I).

O regulamento aprovado define o âmbito, a política e objectivos que a FAP deve prosseguir no sentido de cumprir a sua missão com os níveis de qualidade requeridos e necessários para garantir a segurança de voo e das pessoas. A função Qualidade é aqui direccionada para a avaliação e qualificação de fornecedores, verificação da conformidade e rastreabilidade do material, controlo dos equipamentos de monitorização e medição, certificação das acções de Manutenção, análise de fiabilidade e manutibilidade, gestão de configuração e certificação de aeronavegabilidade.

É criada e apresentada nesse regulamento uma estrutura organizacional do Sistema da Qualidade na Manutenção dos SA aplicável às BA nº 1,4,6 e 11 e outra diferenciada para o caso da BA nº 5.

Estas estruturas apresentam todos os intervenientes do SGQ, sendo de realçar alguns aspectos particularmente importantes:

- Ao nível das Direcções Técnicas do CLAFa, prevê a existência de um GQ em cada uma das Direcções;

- Ao nível das BA existe, nos dois modelos apresentados, um Oficial da Qualidade e Ambiente;
- Na BA nº 5 a SQ encontra-se na dependência do Comandante do GO;
- Nas restantes BA as SQ encontram-se colocadas na dependência de cada uma das UA;
- Nas Bases que possuam Esquadra de Material prevê igualmente a existência de uma SQ.

Do ponto de vista da gestão, e em resultado de toda esta transformação da organização ao nível das BA, o Gabinete de Controlo de Qualidade da DMA, materializou um processo de crescimento constante da sua área de actuação, tendo adquirido competências, para além da certificação de fornecedores e do seguimento de contratos, na área da Qualidade na Manutenção dos Sistemas de Armas (QMSA) e, mais recentemente, na área da certificação de aeronavegabilidade. Este Gabinete, designado actualmente Gabinete da Qualidade e Engenharia (GQE), além da área da Qualidade actua ainda nas áreas da Engenharia e dos Sistemas de Informação da Manutenção.

Caracterizada a forma como a Qualidade evoluiu na FAP, serão, no próximo capítulo, apresentados os problemas que actualmente se identificam no SGQ.

2. Problemas actuais do Sistema de Gestão da Qualidade da Força Aérea Portuguesa

A FAP, tal como qualquer outra organização militar ou civil, procurou ao longo dos anos adaptar-se da melhor forma às alterações que lhe foram impostas e a outras que ela própria iniciou. Estas alterações foram, obviamente, efectuadas no sentido de procurar garantir uma maior prontidão dos meios e um aumento da eficiência na utilização dos recursos disponíveis.

Também na área da Qualidade, a FAP procurou sempre efectuar as adaptações julgadas convenientes, no sentido de manter esta função. Mas, se até neste aspecto a FAP evoluiu ao procurar adaptar-se, tal actuação não é sinónimo de que FAP tem um sistema funcional e adequado. As razões que levam a tecer esta afirmação prendem-se com as evidências retiradas da experiência sentida nos últimos anos na organização, nas entrevistas efectuadas, nos inquéritos realizados e na análise de dados presentes nos relatórios de actividades. As razões para esta deficiente implementação podem encontrar-se, genericamente, em três níveis distintos: Regulamentação, Gestão e Execução.

a. Análise da Organização actual**(1) Ao nível da Regulamentação**

- (a) A promulgação do regulamento de organização das Bases Aéreas RFA 305-1(B) não foi acompanhada pela necessária revisão do Regulamento de Manutenção de Aeronaves da FAP (RFA 401-1, REMAFA);
- (b) Desta situação, que ainda se mantém, resultou, na generalidade das Unidades Base, a redução ou até extinção de capacidades, ao nível da análise de produção e análise de deficiências e avarias;
- (c) A nova estrutura de organização diluiu por diversas áreas, secções e sectores responsabilidades que, no regulamento anterior, estavam atribuídas a secções únicas e com rotinas de trabalho criadas.

(2) Ao nível da Gestão

- (a) Falta de identificação de objectivos anuais para a função Qualidade que sejam difundidos ao nível da IGFA, CLAFA e BA;
- (b) O Conselho para a revisão do Sistema, com uma reunião anual prevista no manual do SGQ (RFA 401-1 (A) Volume I), nunca reuniu;
- (c) Até hoje ainda não foi efectuada uma integração completa, para a Qualidade na Manutenção dos SA, nas áreas da mecânica, electricidade e aviónicos e armamento uma vez que só na DMA está constituído um GQ;
- (d) Os indicadores da Qualidade, apesar de estarem presentes em algumas aplicações, nomeadamente na aplicação informática Sistema Integrado de Apoio à Gestão da FAP - Módulo de Manutenção (SIAGFA-MM) desde 2004, carecem de validação e análise tendo em vista a melhoria continua do Sistema;
- (e) Inexistência de um Sistema de Informação amigável que permita, para as não-conformidades detectadas pela Qualidade em acções de Manutenção, o seu registo e acompanhamento até à sua resolução, de forma rápida, efectiva e que contribua para a melhoria do sistema;
- (f) Reduzida atribuição de recursos humanos para a execução de funções na área da Qualidade.
- (g) Reduzido investimento na formação dos elementos que exercem funções na área da Qualidade.

(3) Ao nível da Execução na Base Aérea

- (a)** Função Qualidade relegada para plano secundário na atribuição de recursos humanos, bem como no investimento na sua formação;
- (b)** Actividades de natureza transversal, nomeadamente controlo de publicações técnicas, controlo da formação e qualificação de mecânicos, verificação da correcção dos dados nos Sistemas de Informação e controlo das condições de aeronavegabilidade são executadas, quando existem Secções da Qualidade em cada Esquadra, de forma diferente e com metodologias diferentes;
- (c)** Para desempenhar as funções atribuídas ao chefe da SQ e Inspectores da Qualidade de cada Esquadra os efectivos actualmente existentes são escassos e em algumas situações não existem SQ criadas;
- (d)** A certificação das inspecções programadas, cumprimento de ordens técnicas e outras acções de Manutenção em componentes críticos⁶, que era efectuada por um Inspector da Qualidade, é agora efectuada por um Inspector de Produção nomeado para o efeito, uma vez que a função Inspector da Qualidade viu reduzida a sua intervenção e os seus quantitativos;
- (e)** Uma vez que a cadeia de comando que requer o aprontamento dos meios, Comandante de Esquadra, chefia a Manutenção e a Qualidade, é retirada à função Qualidade a independência necessária para efectuar a sua actividade em detrimento do aprontamento dos meios não sendo estabelecido o balanço adequado entre as duas actividades.

b. Análise de Inquéritos

Para melhor caracterizar o problema e para procurar avaliar o grau de debilidade do Sistema foram desenvolvidos inquéritos⁷. Estes inquéritos foram efectuados nas Bases Aéreas nº 1, 5, 6 e 11 e foram preenchidos pelos seguintes militares: Oficial da Qualidade e Ambiente, Chefe da SQ e Inspectores da Qualidade. De seguida são apresentados alguns dos aspectos mais relevantes retirados destes inquéritos:

⁶ Componente que, se falhar, pode colocar directamente em risco a Segurança de Voo.

⁷ Distribuídos por todos os elementos que, à data da realização do mesmo, exerciam funções na área da Qualidade (18 elementos), constituindo a amostra alvo. Foram devolvidos e analisados 17 inquéritos.

(1) Caracterização da Organização da Qualidade na Base

- (a) Cerca de 71% dos inquiridos considera que o grau de implementação das suas Secções da Qualidade se situa, numa escala de 1 a 10, abaixo do 5;
- (b) Nem todos os elementos que constituem as Secções da Qualidade são Inspectores da Qualidade;
- (c) Os chefes de cinco Secções da Qualidade, das oito constituídas, não são Oficiais.

(2) Caracterização da preparação técnica do pessoal

- (a) Cerca de 29% dos elementos que exercem funções na área da Qualidade não tiveram formação específica;

(3) Experiência em Qualidade na Manutenção

- (a) Cerca de 59% dos inquiridos não teve funções relacionadas com a área da Qualidade antes de exercer as funções actuais;
- (b) Relativamente à formação, meios humanos, meios materiais e regulamentação, os inquiridos consideram particularmente importantes a formação e a regulamentação deixando para segundo plano os meios humanos e para último plano os meios materiais.

(4) Dados sobre a função desempenhada

- (a) Cerca de 59% dos inquiridos não tratou ou analisou indicadores da Qualidade;
- (b) Cerca de 65% dos inquiridos não trabalha em colaboração com o GPA da sua BA (apenas a BA nº 5 o faz);
- (c) Dos processos da Qualidade identificados no inquérito, apenas os relativos à distribuição das publicações técnicas e às auditorias internas à Manutenção têm factores de implementação na gama média-alta (entre os 4 e 5);
- (d) Os procedimentos da Qualidade na Manutenção, relacionados com Inspeção de Recepção do Material na Área de Trabalho, Gestão de Configuração, Certificação de Aeronavegabilidade e Gestão Metrológica, estão num nível de implementação médio-baixo (1 a 3 na escala de 5) e, dentro da mesma BA, têm níveis de implementação diferentes em cada secção.

(5) Opiniões dos inquiridos sobre a estrutura da Qualidade na Base Aérea

- (a) Cerca de 82% dos inquiridos considera que, nas circunstâncias actuais, não é possível assegurar o cumprimento das competências atribuídas às Secções da Qualidade;

(b) Cerca de 41% dos inquiridos considera que a estrutura mais adequada para cumprir com os objectivos da Qualidade seria um GQ na dependência do Comandante do GO.

c. Análise de dados do Relatório Anual de Actividades da FAP

Para além dos inquéritos efectuados, foram analisados alguns dados retirados dos Sistemas de Informação e dos Relatórios Anuais de Actividades da FAP, no período compreendido entre 2001 e 2006. Os dados seleccionados constituem alguns dos indicadores da Qualidade, que serão mais à frente discutidos, reflectidos na aplicação SIAGFA-MM. Apesar de existirem diversas variáveis imputáveis a cada um dos indicadores e por isso constituírem possíveis factores de alteração, a ausência de actuação da função Qualidade poderá ter particular influência nos seguintes dados:

- Informação inconsistente em alguns indicadores sendo, por isso, apresentada nas tabelas dos relatórios como Não Disponível (ND). Este facto indicia, claramente, problemas nos registos efectuados e na verificação do seu correcto preenchimento⁸;
- Aumento da Manutenção inopinada, no ano de 2002, na generalidade das frotas e uma tendência de aumento considerável no último ano. Este indicador pode indiciar um aumento do número de acções de Manutenção não esperado resultante de deficiente Manutenção efectuada;
- A razão entre o número de horas de Mão-de-obra Qualificada e Mão-de-obra Não Qualificada é particularmente baixa nos Sistemas de Armas Alpha Jet, C-130H, P-3, ALIII e Epsilon (Razões próximas de 2) embora com ligeira melhoria no último ano. Este indicador pode demonstrar pouca formação dos elementos que executam acções de Manutenção sendo, obviamente, necessária uma maior supervisão e formação;
- O número de avarias registadas no último ano apresentou um aumento generalizado, o que se torna particularmente preocupante. Este aumento, poderá estar associado a problemas de fiabilidade do material resultante do envelhecimento de algumas frotas, ou, no pior dos cenários, a deficiente Manutenção efectuada.

⁸ Na entrevista efectuada ao TCor/Engel Barroso da 3ª Divisão foi referida a dificuldade permanente em obter dados credíveis dos Sistemas de Informação e que se possam constituir como indicadores de gestão.

3. Modelos de Implementação de Sistemas de Gestão da Qualidade em Organizações Cíveis e Militares

a. Oficinas Gerais de Material Aeronáutico

A OGMA, SA, no âmbito da sua actividade de concepção, fabrico e Manutenção de sistemas aeronáuticos tem um SGQ implementado e certificado por diversas entidades⁹. Para obter estas certificações, para além de outros requisitos adicionais, necessitaram de desenvolver o seu SGQ que assenta numa gestão por processos para os quais são identificados gestores e cuja qualidade é suportada por um plano de auditorias interno.

Na Organização da empresa, e conforme está descrito no seu Manual de Organização da Manutenção, a qualidade surge no vector gestão através da Qualidade Corporativa (QC) e no vector produção através da Qualidade do Produto (OQP).

Assim, ao nível da produção, a Qualidade apoia a área das Operações Industriais de quem dependem a Engenharia a Fabricação e a Manutenção.

A QC assegura a Manutenção e obtenção das certificações da empresa, audita os seus processos, certifica as competências do pessoal e as capacidades industriais e de serviços, mantém actualizada a documentação técnica dos fabricantes e a documentação normativa interna da empresa.

Ao nível da Manutenção existem inspectores da qualidade, dependentes da OQP, que controlam as qualificações dos mecânicos, ministram formação em procedimentos da qualidade, investigam causas e propõem acções para correcção de defeitos e não conformidades, acompanham os processos de Manutenção em permanência e são responsáveis por certificar as designadas tarefas críticas¹⁰.

Segundo o Director da Qualidade da OGMA¹¹, uma das mais-valias existentes na empresa, ou seja, mais-valia para a Qualidade, é a utilização do mapa de processos com recurso às “*functional cross tables*”. Nestas são utilizadas duas entradas: em coluna os passos ou fases do processo e em linha as áreas funcionais da empresa. Segundo o entrevistado, consegue-se assim estabelecer o diagrama de actividades pela intercepção da área funcional com a fase do processo, identificando-se,

⁹ Destaca-se a certificação EASA Parte 145 pelo INAC e AQAP 2110 pela Força Aérea Portuguesa.

¹⁰ Acções de Manutenção identificadas pela engenharia e que são duplamente inspeccionadas por dois mecânicos devidamente certificados, sendo um deles inspector da qualidade.

¹¹ Tópico da entrevista ao Cor/Engaer António Ramalho.

perfeitamente, as áreas onde a qualidade deve intervir. Outro aspecto fundamental, realçado pelo entrevistado, é a importância e envolvimento atribuídos pela gestão de topo nos assuntos relativos à Qualidade, possibilitando o fortalecimento desta actividade na empresa.

b. United States Air Force

A USAF sempre teve uma grande preocupação na aplicação da Qualidade em particular na área da Manutenção. A sua evolução mais recente baseou-se na tentativa de implementar os conceitos de “*Total Quality Management*” e “*Quality Air Force*”. Estes programas, implementados na década de 90, não tiveram o sucesso desejado, em resultado da falta de orientações da gestão de topo, conduzindo a alguma desorganização na gestão da Qualidade e que conflitaram com as tradições existentes no seio da organização (Spaits,2000: —).

Por força deste fracasso, foi decidido partir para outra abordagem que consistia na operacionalização da Qualidade. Esta orientação passava por identificar os processos que se relacionavam directamente com o cumprimento da missão. Foram introduzidos conceitos de *Performance Management* destinados a introduzir as fases do planeamento, da execução e da monitorização (*Air Force Strategic Plan Volume 2*). Esta aproximação permitiu um forte investimento na função Qualidade vocacionada para a actuação nos processos essenciais da Manutenção através da identificação clara das suas funções, padrões de desempenho e de análise de tendências.

Desta abordagem resultaram alterações faseadas na sua organização até à última actualização (Junho de 2004) da Instrução relativa à Organização da Manutenção (AFI 21-101). Nesta, é dado particular ênfase aos indicadores de Manutenção e operacionais, sendo alteradas e detalhadas todas as competências e responsabilidades da Qualidade numa UA. Foi também revista a organização da USAF (AFI 38-101), sendo a última actualização de Abril de 2006. Nesta regulamentação, verifica-se que o modelo implementado assenta numa estrutura em que a função Qualidade surge em duas posições: a primeira como órgão de apoio ao comandante (na designada *Comptroller Squadron*) e uma segunda como órgão de apoio directo ao Comandante do Grupo de Manutenção.

Esta Organização assenta na independência entre a Manutenção e a Qualidade, colocando esta função num nível acima das estruturas responsáveis pelo aprontamento dos meios. Adicionalmente, estabelece, em manuais específicos, os indicadores que

devem ser objecto de reporte e análise e o conjunto de requisitos de formação e avaliações dos elementos que exercem funções na Qualidade.

Nestas revisões, salienta-se o realce que é dado à Qualidade como primeiro órgão técnico de aconselhamento na organização da Manutenção, identificando como actividades fundamentais a avaliação e análise de deficiências e avarias, análise de tendências e a produção de indicadores de gestão.

4. Objectivos a alcançar com um Sistema de Gestão da Qualidade

A Qualidade, quando analisada no contexto de uma organização e de um processo de gestão, implica a consolidação de determinados pressupostos sem os quais a estratégia de implementação de um sistema deste tipo poderá falhar.

Segundo o descrito na norma da qualidade NP EN ISO 9001:2000, documento de referência utilizado para a implementação do SGQ na FAP, existem oito princípios de gestão da Qualidade que podem ser adoptados para obter melhores desempenhos:

- Focalização no cliente;
- Liderança;
- Envolvimento das pessoas;
- Abordagem por processos;
- Abordagem da gestão como um sistema;
- Melhoria contínua;
- Abordagem à tomada de decisões baseada em factos;
- Relações mutuamente benéficas com fornecedores.

Para o autor, os que constituem os elementos de enquadramento de toda a actividade da Qualidade são: a liderança, o envolvimento das pessoas e a abordagem por processos.

Relativamente ao primeiro, ele constitui o elo fundamental para que a Qualidade tenha expressão numa organização. Através da liderança são delineadas as linhas de acção e os objectivos estratégicos que importa atingir. Sem uma liderança clara e sensível para a Qualidade, a sua aplicação dificilmente será bem sucedida.

Esta liderança torna-se mais importante por se relacionar com o segundo elemento: o envolvimento das pessoas. Os elementos da Organização têm de sentir que, para a liderança, a função Qualidade é importante e que eles fazem parte do sistema responsável pela sua implementação. A sua participação terá de ser impulsionada através de políticas de formação e de apresentação de resultados. As Organizações

militares são, naturalmente, tradicionalistas e conservadoras e a aplicação de novos conceitos tem de vencer as resistências iniciais mudando mentalidades¹².

A abordagem por processos, é importante na medida em que contribui decisivamente para caracterizar as actividades de uma Organização, indicando o papel de cada elemento na mesma, responsabilizando-o e envolvendo-o.

Tendo como base os princípios atrás expostos, resta agora traçar objectivos. É aqui que a liderança assume o seu papel e funciona como impulsionadora do sistema. Podemos, de forma genérica, afirmar que a Qualidade deve intervir, segundo a metodologia defendida na era da Garantia da Qualidade e da Qualidade Total, com dois objectivos essenciais: identificação e eliminação de problemas e procura de acções de melhoria que garantam uma resposta mais eficiente da Organização face aos objectivos definidos.

Estes objectivos devem ser estabelecidos e revistos periodicamente pela organização, devem ser interpretados e detalhados pelos elementos que exercem actividades no SGQ, no sentido de serem cumpridos aos diferentes níveis. O seu estabelecimento deve permitir que sejam mensuráveis de forma a avaliar se os mesmos foram ou não cumpridos. Esta avaliação poderá passar por:

- Simples verificação no terreno do cumprimento de um objectivo (Cumprido ou não cumprido);
- Dados financeiros;
- Quantificação de uma actividade;
- Análise qualitativa de um problema;
- Análise de tendências;
- Taxas de variação, etc.

A FAP tem estabelecidos no manual do SGQ (RFA 401-1(A) Volume I) os seus objectivos e que passam essencialmente por:

- Garantir o aprontamento dos meios nas condições de aeronavegabilidade requeridas;
- Garantir a uniformização de procedimentos;
- Garantir as competências necessárias aos diferentes níveis (formação);
- Contribuir para o cumprimento das directivas estabelecidas (profissionalismo e envolvimento);

¹² Tópico de entrevista com o Cor/Engaer Rui Gomes (Chefe do Gabinete de Apoio da DMA e responsável pela área logística do programa de modificação F-16 MLU).

- Utilizar os recursos de um modo eficiente e responsável;
- Documentar os processos para demonstrar o cumprimento e possibilitar a melhoria;
- Registrar dados de forma atempada e fiável;
- Assegurar a melhoria continua com base na monitorização de processos e avaliação do desempenho.

Assim, deve-se estabelecer, no terreno, uma estrutura e um conjunto de processos que sejam capazes de: materializar este conjunto de objectivos ambiciosos e quantificá-los de diferentes formas.

Segundo o Director da DMA¹³, responsável pela gestão da Manutenção e pelo SGQ, a actividade principal da qualidade deve incidir sobre o acompanhamento das acções de Manutenção nas inspecções programadas¹⁴. Este acompanhamento deverá ter como principais tarefas a verificação: da execução dos correctos procedimentos de Manutenção; das publicações técnicas adequadas; da qualificação dos mecânicos; do *Ground Support Equipment (GSE)* utilizado e da sequência e tempos das acções de Manutenção. Para tal, no processo associado à execução de uma inspecção programada, deverão ser identificados os dados de entrada e os dados de saída, responsáveis por estabelecer a métrica do processo, originando cartas de correcção. Esta abordagem é fundamental para todos os processos da Manutenção, pois identifica os responsáveis por cada fase do processo e, principalmente, identifica onde a Qualidade irá actuar.

Identificados os processos, é fundamental que a acção da Qualidade possa ser quantificável, recorrendo-se, para tal, aos indicadores da Qualidade (Machado, 2001:27). Estes, têm como objectivo direccionar a Manutenção e a gestão para acções de melhoria e estão, a generalidade deles, reflectidos na aplicação informática que gere a Manutenção (SIAGFA-MM) .

Não constituindo directamente um indicador, existe uma actividade que deve ser desempenhada igualmente pela Qualidade - elaboração dos relatórios de análise técnica das ocorrências de segurança de voo - que poderão contribuir para a melhoria dos processos de Manutenção. Esta competência, apenas cumprida pela BA nº 5,

¹³ Tópico de entrevista com o Director da Direcção de Mecânica Aeronáutica.

¹⁴ Neste âmbito, consideram-se inspecções programadas aquelas que estão estabelecidas nos manuais do fabricante, com periodicidades estabelecidas e em que a aeronave é colocada em hangar.

encontra-se atribuída ao “Controlo de Qualidade” da UA no Regulamento de Prevenção de Acidentes (RFA 330-1).

A Qualidade deve também socorrer-se das auditorias para identificar os desvios face ao padrões estabelecidos, determinando a correcção das não conformidades detectadas, promovendo a melhoria.

Discutidos os princípios que servem de base a um SGQ, e os objectivos que se procuram atingir, debatem-se a seguir as hipóteses atrás formuladas.

5. O futuro da Qualidade na Força Aérea Portuguesa

Identificados e validados os principais factores que têm impedido a implementação do SGQ, apresentados os modelos de implementação da função qualidade numa organização militar e numa organização civil e os objectivos que se pretendem alcançar com a Qualidade, importa apresentar e discutir hipóteses para a implementação deste sistema, bem como identificar quais os principais processos de suporte.

As hipóteses em análise para a Organização, ao nível da BA (execução), são as seguintes:

- Secções da Qualidade dependentes do Comandante do GO;
- GQ na dependência directa do Comandante da BA e extinção da função Oficial da Qualidade e Ambiente;
- GQ na dependência do Comandante da BA aglomerando a GPA e extinguindo a função de Oficial da Qualidade e ambiente.

Será igualmente abordado o modelo de Organização a implementar no Estado-Maior e no CLAFA.

Em seguida, apresentam-se as vantagens e desvantagens identificadas para cada uma das hipóteses, tendo como base a problemática apresentada e suportada pelas entrevistas, inquéritos e indicadores da Qualidade.

a. Secção da Qualidade na dependência do Comandante do GO.

Este modelo apresenta as seguintes vantagens:

- (1) Estabelecimento de metodologias de trabalho, procedimentos e outra documentação, idênticos para os diversos SA de uma BA;
- (2) Aglomeração, numa única Secção, de um conjunto de actividades transversais a todas as manutenções, nomeadamente controlo e distribuição de publicações técnicas, formação e qualificação de pessoal, auditorias da qualidade, produção e análise de indicadores e avaliação do correcto preenchimento de dados de Manutenção;

- (3) Junção, numa única secção, dos elementos dispersos pelas diferentes Secções da Qualidade de uma BA, resultando uma utilização mais racional dos recursos;
- (4) Reforço hierárquico nas posições assumidas pelo chefe da SQ uma vez que fica como órgão de assessoria do comandante do GO e não do Comandante de Esquadra;
- (5) Autonomização mais acentuada em relação às diversas Manutenções de uma BA.
- (6) Maior visibilidade sobre todos os processos de Manutenção, dos diferentes SA numa BA, permitindo aplicar os exemplos de sucesso evidenciados por uma determinada Manutenção;
- (7) Experiência bem sucedida na BA nº 5.

Relativamente às desvantagens identificam-se as seguintes:

- (1) Maior afastamento dos elementos colocados na SQ em relação às manutenções;
- (2) Conhecimento menos aprofundado das especificidades de cada SA nas UA com diferentes meios aéreos.

b. Gabinete da Qualidade na dependência do Comandante da Base Aérea e extinção da função Oficial da Qualidade e Ambiente.

Neste modelo, com um exemplo não regulamentado na BA nº 1, identificam-se, para além das vantagens identificadas nos pontos (1) a (6) do modelo anterior, a seguinte:

- (1) Possibilidade de alargamento do âmbito da função Qualidade para a área do ambiente e possível extensão da sua aplicação noutras áreas de actividade da BA;
- (2) Aproveitamento dos recursos e valências dos Oficiais da Qualidade e Ambiente e das suas equipas (quando existem).

Relativamente às desvantagens identifica-se, para além do agravamento dos factores identificados nos pontos (1) e (2) do modelo anterior, a seguinte:

- (1) Probabilidade de, face aos recursos disponíveis, alargar em demasia a área de actuação deste Gabinete reduzindo os seus níveis de eficácia.

c. Gabinete da Qualidade na dependência do Comandante da Base Aérea com a junção do Gabinete de Prevenção de Acidentes e extinguindo a função Oficial da Qualidade e Ambiente.

Este modelo além das vantagens identificadas na hipótese anterior apresenta as seguintes:

- (1) Aglomeração de algumas actividades da área da Prevenção de Acidentes que são comuns à área da Qualidade, nomeadamente as auditorias internas e análise e verificação da qualidade do trabalho desenvolvido pela Unidade (RFA 330-1);
- (2) Aproveitamento das capacidades dos Inspectores da Qualidade na análise de ocorrências de Segurança de Voo e elaboração dos relatórios técnicos adequados.

Relativamente às desvantagens, e para além das anteriores, identifica-se a seguinte:

- (1) Ligação técnica dificultada entre áreas diferentes dentro de um mesmo Gabinete uma vez que, à luz da Regulamentação em vigor (RFA 330-1), o GPA depende tecnicamente da IGFA e os GQ ficariam tecnicamente dependentes do CLAFa.

Relativamente à gestão importa também reflectir sobre uma eventual reorganização. Actualmente, o GQE está na dependência do Director da DMA e tem a responsabilidade de gerir o SGQ da FAP.

Com a recente reestruturação do CLAFa, despacho nº38/07 de 26 de Fevereiro do CEMFA, todas as actividades relacionadas com a Manutenção, inclusive as da Direcção de Electrotecnia e Reparação de Armamento, ficaram centralizadas nesta Direcção. Esta centralização, em todas as suas vertentes, permite que a Qualidade possa colmatar, ao nível da gestão, uma das lacunas identificada no ponto 2 a. (2) (c).

Por outro lado, a existência do GQE ao nível da DMA tem permitido uma ligação próxima entre este Gabinete e as Repartições Gestoras dos SA e também com a área dos Sistemas de Informação de Manutenção. No entanto, esta ligação de proximidade pode colidir, de alguma forma, com os princípios de independência atrás defendidos, dado que é a mesma entidade que tem a responsabilidade pela prontidão dos meios e pelos processos de aeronavegabilidade¹⁵. Adicionalmente, esta estrutura impossibilita

¹⁵ Tópico da entrevista com o Director da DMA

que a área de actuação da Qualidade possa ser expandida para outras áreas da FAP limitando-a à Manutenção de aeronaves.

Para procurar solucionar estes aspectos negativos, pode considerar-se a criação de um Gabinete, ou até mesmo uma Direcção da Qualidade, na dependência do Comandante do CLAFA que poderia garantir autonomia relativamente ao órgão responsável pela gestão da Manutenção. Assim, possibilitaria que o SGQ se expandisse para outras áreas, para além das relacionadas com a Manutenção, existindo um reforço institucional desta actividade com a separação clara da gestão da Manutenção (DMA) e da aeronavegabilidade que seria assumida por este novo órgão. Esta solução não está isenta de vulnerabilidades, realçando-se o maior afastamento dos processos relacionados com a Manutenção dos SA designadamente com a Gestão de Configuração, Publicações Técnicas, requisitos de formação de pessoal e Sistemas de Informação. Adicionalmente, considerando a escassez de recursos existentes na organização, o alargamento do número de actividades para um gabinete, ou eventualmente Direcção, que transitaria para a alçada do cCLAFA, iria dispersar a sua atenção por outras actividades.

Depois de apresentadas as hipóteses de reorganização da BA e do CLAFA, analisam-se agora os modelos de organização que, do ponto de vista do autor, poderão dar resposta à questão inicialmente formulada.

Relativamente à BA, o modelo de organização com a SQ dependente do Comandante do GO, pode constituir a solução. Esta, defendida pela maioria dos inquiridos, permite separar a função Qualidade da produção (Manutenção), constituindo um requisito fundamental num sistema de Qualidade no ramo aeronáutico¹⁶. Permite ainda a junção numa única secção dos recursos disponíveis, possibilitando a execução centralizada de actividades comuns a diferentes SA, reduzindo as assimetrias existentes dentro da BA. A solução da criação de um Gabinete, dependente do Comandante da BA, embora permitisse alargar a área de actuação da Qualidade, iria distanciar a Qualidade da Manutenção, que constitui a principal preocupação.

Adicionalmente, considerando os recursos disponíveis, pensa-se que a solução defendida será aquela que, com pequenos ajustes de efectivos, permitirá uma rápida implementação. Internamente a secção a criar deverá seguir uma organização

¹⁶ A circular técnica de informação nº CTI 93-03 do INAC estabelece este requisito para as empresas civis que prestam serviços de Manutenção de aeronaves.

semelhante à existente na BA nº 5, devendo ser chefiada por um Major ou Capitão (Engenheiro Aeronáutico ou Electrotécnico) e com formação na área.

Este modelo de organização vai de encontro ao utilizado na USAF, sendo a única diferença o facto de nesta existir um GM. Não se defende com esta organização a extinção da função de Oficial da Qualidade e Ambiente, pois este pode funcionar como elemento de ligação entre a Manutenção e o Comando e terá necessariamente preocupações associadas ao Ambiente.

Ao nível da Gestão de topo, considerando que a prioridade deve ser dada à Manutenção, deverá ser mantida a estrutura actual com o GQE dependente do Director da DMA. Esta solução, embora não seja a mais adequada do ponto de vista da independência, pois é responsabilidade do mesmo elemento a Aeronavegabilidade dos meios e a Manutenção, constitui, na opinião do autor, aquela que poderá de forma rápida e eficaz implementar a reorganização defendida para as BA. Tanto mais que, de acordo com a reorganização que se está a processar no CLAFSA, a DMA ficará responsável por toda a Manutenção dos SA da FAP. Considera-se ainda extremamente importante a ligação actualmente existente entre os Sistemas de Informação da área da Manutenção e as Repartições gestoras dos SA porque esta proximidade facilita a identificação das linhas de actuação mais adequadas.

A Organização defendida permite estabelecer uma comparação com a OGMA, SA cuja Qualidade Corporativa (QC) será o GQE da DMA e a Qualidade do Produto será a SQ dependente do comandante do GO.

Relativamente ao Estado-Maior, e ao nível de intervenção na área da Qualidade, o Director da DMA defende, tal como o autor, que não deve ser criada uma estrutura dedicada à Qualidade pois deve-se dar ênfase no apoio à execução, em detrimento do planeamento a longo prazo. Este Estado-Maior terá a sua importante contribuição para o Sistema ao garantir a elaboração e promulgação dos regulamentos, a rever ou a elaborar, que podem ter implicações directas na implementação do SGQ. Naturalmente, a ligação à IGFA seria essencial para que esta, através da sua função controlo, validasse a estrutura aqui defendida.

A abordagem por processos, defendida na norma (ISO 9001:2000), terá de ser o caminho a seguir para operacionalizar a Qualidade. A experiência evidenciada na OGMA e a nova aproximação da USAF, onde se identificaram os processos directamente relacionados com a missão, permite acreditar que este é o método a seguir. Este modelo de caracterização do trabalho permite destacar as funções de cada interveniente e as suas responsabilidades. Feita esta caracterização é possível

identificar onde a Qualidade, face à importância de cada actividade, deve actuar, e, a partir daqui, seleccionar o que medir e que padrões utilizar. Neste aspecto, segundo o Director da DMA, os PQM revelaram-se fundamentais depois da alteração da organização da FAP, pois funcionaram como documentos reguladores da nova estrutura.

Após a definição de um novo modelo de organização, devem os mesmos ser revistos no sentido de os simplificar, de verter neles todos os processos associados à Manutenção identificando todos os dados de entrada e saída (Pires, 2004:57). Realçam-se assim os seguintes processos onde a Qualidade terá de intervir:

- Certificação de Aeronavegabilidade;
- Gestão de Configuração;
- Auditorias internas;
- Publicações Técnicas;
- Formação e Qualificação do pessoal;
- Registo de acções de Manutenção;
- Registo, controlo e resolução de não-conformidades;
- Certificação de acções de Manutenção;
- Análise de deficiências e avarias;
- Relatórios de Investigação de acidentes/incidentes na área de factores materiais;
- Análise de voos de experiência;
- Produção e análise de indicadores da Qualidade.

Esta caracterização e implementação, através de PQM, deve ser acompanhada por acções de sensibilização das chefias nos órgãos de gestão e nos de execução, visando envolver e responsabilizar os intervenientes no SGQ. Posteriormente deve-se instituir uma cultura de proximidade (através de reuniões regulares, jornadas da qualidade, seminários e outras acções) entre o órgão gestor e a BA para potenciar a melhoria dos processos.

Outro aspecto importante, relacionado com a promoção de uma cultura de Qualidade na Organização, é a realização de sessões informativas sobre o SGQ implementado na FAP. Esta formação deve ser contemplada nos cursos de formação de base, de promoção e, ainda, de especialização para os elementos com responsabilidades atribuídas nestes processos.

Também se verifica que a Qualidade na FAP não pode ter um horizonte puramente interno. A grande evolução da aviação comercial e a imensa legislação que tem sido produzida para a acompanhar, quer pela *European Aviation Safety Agency* (EASA)

quer pela *Federal Aviation Administration*, ou pelo Instituto Nacional de Aviação Civil (INAC), permite perceber que existe um caminho a explorar, que passa por integrar estes conceitos e práticas na FAP¹⁷. Neste contexto, a FAP iniciou um processo de certificação da formação, para mecânicos de aeronaves, no CFMTFA pelo INAC, de acordo com os requisitos estabelecidos no documento Part 147¹⁸ da EASA. Esta transformação irá implicar alterações ao nível dos requisitos e exigências na Qualificação de Mecânicos, bem como das práticas da Manutenção nas BA.

Ao nível da NATO verificam-se, resultante de uma maior envolvimento em diferentes teatros de operações, maiores exigências de interoperabilidade. Este facto, tem conduzido à produção de acordos NATO (STANAG) que prevêm que entre países membros se possa efectuar Manutenção a aeronaves, do mesmo tipo, desde que os técnicos estejam qualificados e esse país possua um Sistema de Qualidade instituído que deverá cumprir a norma ISO 9001:2000 (Referência STANAG 7105).

Nesta perspectiva de abertura para o exterior, deve ser referida uma iniciativa inovadora, desencadeada pela USAF - certificação externa da *309th Maintenance Wing*¹⁹ ao abrigo da norma AS9001:2000²⁰. Esta abordagem, já explorada pela FAP com a certificação do Laboratório de Calibrações (LEMP), permite perspectivar que esta acção poderá não se esgotar aqui. É de considerar uma possível certificação externa da Manutenção se a reorganização pretendida for capaz de responder, a médio prazo, às exigências do sistema.

Conclusões

A Qualidade na Manutenção constitui um dos elementos fundamentais da Segurança de Voo. Omitir este facto ou colocá-lo num plano secundário pode representar um revés considerável numa organização que se quer moderna e profissional. A evolução da Qualidade nas empresas e organizações permitiu que a sua actuação se tornasse uma preocupação de todos, vocacionada para constituir uma actividade preocupada em ter uma acção preditiva e preventiva e não somente correctiva.

¹⁷ Tópico da entrevista com o Cor/Engaer Rui Gomes.

¹⁸ Aprovação de centros de treino de Manutenção.

¹⁹ Esta base destina-se à Manutenção, de nível de depot (grande Manutenção), de aeronaves militares.

²⁰ Norma Aeronáutica equivalente à norma ISO 9000:2000

A actividade da Qualidade na FAP, nas BA, teve sempre uma acção essencialmente de acompanhamento e correcção através dos seus Gabinetes de Controlo de Qualidade.

Esta acção teve um declínio com a extinção dos GM, em 1999, através da revisão do regulamento de Organização das BA pois, como foi demonstrado, a nova estrutura não contemplou áreas específicas para a execução de actividades na área da Qualidade na Manutenção. Desta reorganização resultou a extinção dos GQ das BA e a diluição de algumas actividades, efectuadas por estes, pelas diferentes áreas da Manutenção. Assim, promoveu-se a redução da cultura da Qualidade, diminuindo o número de elementos com formação na área e eliminando a actividade do Inspector da Qualidade como elemento fulcral no acompanhamento e verificação de inspecções programadas, inopinadas e cumprimento de ordens técnicas. A situação foi-se degradando até que, através do Despacho nº 04/02/B, foi determinada a elaboração de um manual da Qualidade para a Manutenção. Deste manual resultou a construção de um SGQ com a identificação dos processos e correspondentes procedimentos (PQM) procurando desta forma acompanhar o normativo internacional, em particular, a norma ISO 9001:2000.

Passados alguns anos, é possível verificar qualitativa e quantitativamente que a função Qualidade não tem desenvolvido a actividade que se esperava e que importa que desenvolva. Neste documento apresentou-se a evolução, na FAP, da função Qualidade e que factos existem que justificam a preocupação do autor quanto ao estabelecimento de novo rumo para esta função. Neste sentido, apresentaram-se os principais problemas que afectam a aplicação no terreno desta actividade, procurando validar a informação apresentada através de inquéritos, entrevistas e dados retirados de Relatórios da FAP e de Sistemas de Informação. Esta informação, presente no capítulo 3, permitiu verificar que na generalidade das manutenções a função Qualidade é particularmente reduzida, Secções da Qualidade que não estão criadas, alguns dos principais processos associados à Manutenção não são executados. Particularmente preocupante é o facto de 82% dos inquiridos ter considerado que, nas condições actuais, não é possível executar as funções previstas para uma SQ, não considerando, no entanto, que o principal factor sejam os recursos humanos, mas sim formação e regulamentação.

Por outro lado, avaliou-se, através dos Relatórios de Actividades da FAP, que indicadores podem indiciar problemas nas Manutenções e nos quais a Qualidade pode e deve intervir. Neste sentido, realçou-se o deficiente registo de dados que tem impedido, sistematicamente, a obtenção de dados coerentes e passíveis de serem analisados e tratados. Identificou-se ainda como preocupante o considerável aumento, no ano de 2006, do número de avarias na generalidade das frotas que pode estar associado a

baixa formação específica, deficiente supervisão ou deficiente execução das acções programadas.

Traçado o cenário actual da Organização e as vulnerabilidades do SGQ, procurou-se, através da análise de dois modelos aplicáveis a uma Organização civil e a uma militar, importar conceitos aplicáveis a um futuro modelo na FAP.

Nesta análise realçaram-se as dificuldades experimentadas pela USAF, no que diz respeito à implementação de um programa de Qualidade Total e os ensinamentos que daí resultaram e que conduziram à revisão da sua organização e da intervenção da Qualidade. Para tal, a USAF identificou os processos directamente relacionados com a missão, os indicadores e as actividades relacionados directamente com a Manutenção.

No caso da OGMA, a análise do modelo implementado permitiu perceber três aspectos essenciais que se relacionam com a: importância de separar a produção da Qualidade; caracterização dos processos através do recurso de *functional cross tables*, que permitem identificar as actividades da empresa e as responsabilidades dos elementos que a constituem; importância dada pela Direcção da empresa à função Qualidade e que tem permitido a sua aplicação.

A função Qualidade foi realçada neste artigo através da apresentação de alguns dos seus objectivos, para que se perceba a razão da sua existência, muitas vezes questionada quanto à sua necessidade. Assim foram destacados os objectivos aprovados no manual do SGQ e a premência de traçar, como objectivo imediato, a intervenção da Qualidade no acompanhamento de inspecções. Adicionalmente, reforçou-se a necessidade de produzir indicadores da qualidade baseados em informação correctamente preenchida, que servirá de base ao desencadeamento de acções de melhoria do sistema.

Traçada toda a envolvimento da Qualidade na FAP, e em particular as dificuldades que neste momento atravessa, apresentou-se um modelo de análise que, através da formulação de hipóteses, dá resposta à questão central e suas derivadas. Desta análise resultou a selecção da hipótese que, do ponto de vista do autor, poderá dar uma resposta mais eficaz à problemática identificada: SQ dependente do comandante do GO. Esta representa o melhor compromisso entre a autonomização da função Qualidade, em relação à Manutenção (requisito essencial de um SGQ), e ainda assim uma relativa proximidade. Esta solução permitirá uma anexação de recursos, actualmente dispersos, e de actividades de natureza transversal a todos os SA existentes

numa BA, bem como um reforço institucional desta Secção que deverá ser chefiada por um Engenheiro Major ou Capitão.

Obviamente que esta solução apresenta algumas desvantagens que, apesar de tudo, não se consideram críticas para o funcionamento do modelo, sendo de destacar a limitação da sua actividade à área da Manutenção dos SA.

Relativamente à Organização ao nível do Estado-Maior e CLAFA considera-se que, para o primeiro, não deve ser criado qualquer órgão com responsabilidades exclusivas nesta matéria. A natureza das actividades a empreender prendem-se com questões de natureza operacional e não de doutrina ou planeamento a longo prazo, pelo que se considera que a responsabilidade total da implementação do SGQ deve estar atribuída ao CLAFA.

Em relação ao CLAFA, discutiu-se também a existência de um GQ na DMA, conforme hoje existe, ou a criação de um GQ, ou eventualmente uma Direcção, na dependência directa do Comandante do CLAFA. Desta análise julga-se que a melhor solução a adoptar seja a Manutenção do GQE na dependência do Director da DMA. As razões desta escolha prendem-se essencialmente com os recursos disponíveis para exercer estas funções e com o aproveitamento do facto de, com a reestruturação do CLAFA em curso, todas as actividades relacionadas com a Manutenção de aeronaves estarem na dependência da DMA. Esta solução deve ser encarada como temporária até que existam evidências que o SGQ está devidamente implementado nas BA. Para suportar toda esta estrutura é importante identificar todos os processos associados à Manutenção usando uma metodologia de trabalho idêntica à utilizada pela OGMA.

Caracterizados estes processos, é fundamental documentá-los em PQM, com a indicação clara das responsabilidades de cada elemento no processo. A fase seguinte deverá passar por acções de sensibilização no CLAFA e posteriormente nas Unidades ao nível dos Comandantes, Comandantes de Grupo, Comandantes de Esquadra e Oficiais de Manutenção. Esta actividade, destinada a envolver as chefias, é um requisito para o sucesso na implementação do SGQ. O passo seguinte deverá incidir na formação dos intervenientes em cada um dos processos identificados, sendo a entidade gestora responsável por estabelecer uma cultura de proximidade que fomente uma acção de melhoria permanente do sistema.

Identificou-se ainda que é importante que a FAP possa acompanhar a evolução da aeronáutica comercial, procurando daí retirar importantes ensinamentos, tais como, regulamentação aplicável. Os passos já dados, no sentido de certificar a formação

dos mecânicos no CFMTFA e a certificação, em curso, do LEMP constituem bons indicadores. Estas acções poderão, num futuro mais ou menos distante, dependendo do sucesso da implementação de algumas das propostas aqui defendidas, constituir o motor para a certificação externa da nossa Manutenção. Isto constituirá um desafio motivacional para todos os intervenientes e contribuirá para fortalecer o Sistema de Gestão da Qualidade da FAP.

Decorrente do atrás referido, apresentam-se as seguintes propostas:

a. Estado-Maior

- (1) Revisão da regulamentação relativa à Organização e SGQ contemplando a criação de uma SQ na dependência do Comandante do GO para todas as BA e a atribuição clara de competências e responsabilidades.

b. CLAFA/DMA

- (1) Elaboração da matriz de processos da Manutenção e sua inclusão no manual do SGQ;
- (2) Documentação de todos os processos da Manutenção, identificados no capítulo anterior, através de PQM;
- (3) Realização de acções de sensibilização das chefias no EMFA, CLAFA e BA;
- (4) Estabelecimento de indicadores e padrões, adequados para cada processo, destinados à permanente monitorização, de forma a aferir o sistema e desencadear a sua melhoria.

c. COFA/Bases Aéreas

- (5) Cumprir as determinações superiores, identificando os recursos, promovendo a formação e a sensibilização dos seus militares e contribuindo para a constante melhoria do sistema.

Neste documento foi possível caracterizar, de forma clara, a situação de implementação do SGQ e as dificuldades que atravessa. Esta caracterização, conduziu à identificação de um conjunto de propostas que, uma vez postas em prática, permitirão colocar a função Qualidade como parte essencial na Manutenção das aeronaves da FAP.

A função Qualidade não pretende ser a protagonista de uma Organização ou de um processo. Ela constitui por um lado o guardião - por vezes invisível, de um conjunto de actividades que, pela natureza da sua criticidade, carecem de monitorização; e por outro um interveniente activo - que garante a execução adequada de um conjunto de actividades responsáveis pela Aeronavegabilidade dos meios e pela utilização dos

recursos de forma mais eficiente.

Lembrarmo-nos desta actividade em situações limite (acidente ou incidente) constitui uma atitude e um risco que o autor entende não ser de todo necessário correr. A FAP tem os mecanismos, as pessoas e o profissionalismo necessários para o evitar.

**7. A AUDITORIA FINANCEIRA
NO ÂMBITO DO SISTEMA INTEGRADO DE GESTÃO**

PELO CAPITÃO ADM AER
JOSÉ MANUEL SIMÕES DE MATOS

Bibliografia, Quadro Teórico de Referência, Documentos de Prestação
de Contas omitidos

Trabalho elaborado no âmbito do CPOS-FORÇA AÉREA (2006/2007)

Introdução

O estudo insere-se no domínio da Contabilidade Pública, centrando-se fundamentalmente na temática do controlo interno e dos procedimentos de auditoria que lhe estão associados.

Com a implementação na Força Aérea Portuguesa (FAP), em Janeiro de 2006, do Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP), através do Sistema Integrado de Gestão (SIG), vão ocorrer algumas alterações que importa compreender.

A escolha do tema “A Auditoria Financeira no âmbito do SIG”, justifica-se pela pretensão de que, mais do que apresentar soluções, se pudesse contribuir para a análise, discussão e clarificação de conceitos que permitam identificar caminhos e linhas de acção para a evolução da auditoria na FAP.

• Justificação do estudo

A temática associada ao controlo interno, que tem hoje em dia larga difusão de trabalhos realizados, carece de um estudo que, pela sua actualidade e pertinência, permita compreender as implicações da adopção do SIG e do POCP, na FAP, ao nível da auditoria.

Os trabalhos existentes¹ focam a sua atenção na reorganização dos órgãos de inspecção, descurando a análise dos procedimentos de auditoria a implementar.

Este estudo pretende assim contribuir para a revisão dos procedimentos de auditoria na FAP, constituindo-se como uma ferramenta para futuros grupos de trabalho nesta área.

• Objecto de estudo e sua delimitação

No plano conceptual, abordou-se a problemática do controlo interno, estudando-se sumariamente o percurso de uma auditoria.

Ao estudar intensivamente, uma única organização - a FAP - restringiu-se o campo de observação e de actuação, à Inspecção Geral da Força Aérea (IGFA) e à Inspecção de Administração Financeira (IAF).

Todas as questões associadas foram retratadas fundamentalmente para se alcançar um quadro teórico de referência que possa ser útil, tanto à IGFA como à IAF, para ultrapassar deficiências neste domínio.

¹ São citados na bibliografia complementar os trabalhos de pesquisa relacionados com a temática do presente estudo.

As concepções teóricas estendem-se a todos os organismos que, executando auditorias, disponham de demonstrações financeiras no âmbito do POCP.

As conclusões e propostas apresentadas, dada a sua natureza específica, restringem a sua aplicação à FAP servindo os interesses dos seus órgãos de inspecção.

• **Definição dos objectivos da investigação**

Pretende-se inicialmente compreender o fundamento da necessidade da adesão ao Regime de Administração Financeira do Estado (RAFE) e da implementação do SIG e do POCP, procedendo-se no actual contexto de mudança a uma reflexão, nomeadamente no papel que a auditoria pode e deve desempenhar na melhoria da gestão na FAP.

Pretende-se igualmente explorar os procedimentos de auditoria considerados imprescindíveis para a compreensão das alterações que são necessárias realizar ao nível do controlo interno, tendo em vista o seu aperfeiçoamento e melhoria da sua utilidade.

• **Metodologia**

A abordagem ao objecto de estudo, a auditoria na Força Aérea, será efectuada através da questão central: A implementação do SIG e do POCP na FAP implica alterações ao nível da auditoria?

Este mesmo estudo traduziu-se numa actividade exploratória de natureza bibliográfica baseada essencialmente na recolha, selecção e organização de leituras de livros, documentos, revistas e relatórios do Tribunal de Contas (TC).

Das várias problemáticas esboçadas, definiu-se aquela que viria a servir de suporte à construção do modelo, que composto por um quadro teórico de referência², conceitos e hipóteses articuladas, formou então um quadro de análise que se julga coerente e unificado.

Procurou-se resposta para as seguintes questões derivadas:

Que mudanças ocorreram com a implementação do SIG e do POCP na FAP?

- Como se desenvolve uma auditoria?
- Que procedimentos de controlo interno são examinados numa auditoria?
- Que auditoria se adequa à Força Aérea?

² Sistema conceptual em que se precisam os conceitos, definições e informações. Para uma melhor compreensão do objecto de estudo remete-se a sua explicação para o Anexo I.

Face às questões levantadas, admitiram-se as seguintes hipóteses:

- ✓ O RCLAF 25-1 (A), que estabelece os procedimentos de auditoria a realizar aos órgãos que praticam a gestão dos recursos financeiros, carece de substituição;
- ✓ A actual conjuntura não implica mudanças na acção do auditor;
- ✓ O controlo interno existente necessita de ser ajustado à nova realidade;
- ✓ Os actuais órgãos de auditoria - IGFA e IAF - continuam a fazer sentido.

Através da recolha de dados documentais, foi possível obter um maior e melhor conhecimento dos procedimentos utilizados numa auditoria.

Dos conceitos relevantes para a compreensão do objecto de estudo destacam-se:

“Auditoria” – Exame ou verificação de uma dada matéria, tendente a analisar a conformidade da mesma com determinadas regras, normas ou objectivos, conduzido por uma pessoa idónea, tecnicamente preparada, realizado com observância de certos princípios, métodos e técnicas geralmente aceites, com vista a possibilitar ao auditor formar uma opinião e emitir um parecer sobre a matéria analisada.

“Controlo Interno” – Qualquer acção empreendida pela gestão para aperfeiçoar e melhorar a possibilidade do alcance dos objectivos e metas da organização.

Através de algumas conferências e da análise documental, captaram-se as ideias dos intervenientes sobre o tema em questão, comparando-as com os resultados esperados.

A partir da análise das informações recolhidas, formularam-se diversas conclusões.

• **Organização do Estudo**

O trabalho está organizado em quatro capítulos.

No primeiro capítulo, sob o título «O SIG e o POCP na Força Aérea» procura-se compreender os fundamentos que estão na base da implementação do SIG e adopção de um modelo único ou regime contabilístico para todo o universo da Administração Pública.

Salientam-se as principais mudanças que ocorrem na FAP com o SIG e o POCP e as consequentes implicações ao nível da auditoria.

No segundo capítulo, intitulado «A actividade de auditoria», salientou-se a importância da adopção de princípios e normas internacionalmente aceites na realização das diferentes fases de uma auditoria (planeamento, execução, avaliação e elaboração do relatório), realçando-se a importância do trabalho do auditor nestas mesmas fases.

No terceiro capítulo, com o título de «O controlo interno», enquadrou-se a actividade de inspecção da FAP, tecendo-se considerações sobre a obrigatoriedade da existência de um sistema de controlo interno adequado à nova realidade.

No quarto capítulo, intitulado «A auditoria na gestão pública», descrevem-se os conceitos de auditoria financeira e de auditoria operacional ou de resultados, salientando-se a sua aplicabilidade na FAP.

1. O SIG e o POCP na Força Aérea

a. Antecedentes

A Lei de Bases da Contabilidade Pública (LBCP), Lei nº 8/90, de 20 de Fevereiro, consagra um novo regime de administração financeira do Estado que preconiza, para os serviços e organismos da Administração Pública, uma autonomia mais alargada e um novo sistema de contabilização, de gestão e de controlo.

Desse diploma, realça-se a criação de dois regimes financeiros distintos: o de autonomia administrativa e o de autonomia administrativa e financeira.

Na autonomia administrativa, enquadram-se os serviços e organismos da Administração Central que dispõem de créditos inscritos no Orçamento de Estado (OE), sendo os seus dirigentes competentes para praticarem actos necessários à autorização de despesas e seu pagamento, no âmbito da gestão corrente.

Na autonomia administrativa e financeira, encontram-se os serviços e organismos da Administração Central, que justifiquem a necessidade da sua integração neste regime e, cumulativamente, as suas receitas próprias atinjam um mínimo de dois terços das despesas totais.

Pires Caiado refere que relativamente à contabilidade dos Serviços com autonomia administrativa, “*o sistema de contabilidade é unigráfico, isto é, só são considerados os recebimentos e os pagamentos*” (Caiado, 1997: 32-34).

Ainda sobre a mesma matéria, mas agora em relação aos Serviços dotados de autonomia administrativa e financeira, refere o mesmo autor que “*o sistema de contabilidade é digráfico, baseado no POC ou nalgum plano específico de contas*”.

Com a Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro³, de enquadramento do Orçamento do Estado, desenvolvem-se princípios de gestão orçamental através da reformulação do sistema de execução orçamental e do reforço da responsabilidade por essa execução.

³ Republicada pela Lei nº 48/2004, de 24 de Agosto (terceira alteração à Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro)

A Força Aérea passa nesta altura, a estar integrada na Administração do Estado, através do Ministério da Defesa Nacional, e a ter que cumprir as leis e normas da Contabilidade Pública no que concerne à administração de recursos financeiros por força do art. 1º da Lei nº 111/91 de 29 Agosto⁴.

A legislação complementar necessária à execução da LBCP, designadamente quanto ao regime financeiro, quer dos serviços e organismos com autonomia administrativa, quer das entidades com autonomia administrativa e financeira, surgiria com a promulgação do Decreto Lei n.º 155/92, de 28 de Julho.

A convicção generalizada de que é necessária a criação de um novo sistema de contabilidade pública leva a que, em 1995, seja nomeada pelo Governo uma “*Estrutura de Missão*”⁵, com o objectivo de proceder à elaboração do que é hoje o POCP.

Barbosa da Silva, referindo-se à necessidade de alterar o sistema de contabilidade pública, expõe como é que este deve ser pensado:

“Um instrumento indispensável ao planeamento económico (política fiscal, despesas públicas, défice orçamental e suas formas de financiamento)”;

“Ajuda aos Directores Gerais na implementação e controlo do orçamento”;

“Como medida de avaliação do desempenho (fixação de futuros padrões ou standards) através da auditoria (interna e externa), a fim de ser possível a determinação das responsabilidades”.

O mesmo autor acrescenta ainda que, “*o fim último da contabilidade pública é proporcionar de uma forma oportuna a informação financeira que é requerida pelos governantes para ajudá-los nas decisões a tomar ou a prosseguir*”(Silva, 1995:19-20).

Pretende-se que os organismos públicos adoptem um sistema de contas capaz de reforçar a clareza e a transparência da gestão dos dinheiros públicos e das relações financeiras do Estado e, simultaneamente, de facilitar o controlo da legalidade, economia, eficiência e eficácia das operações financeiras.

Passa a existir um modelo único ou regime contabilístico para todo o universo da Administração Pública, sendo este aplicável a todos os serviços e organismos autónomos, incluindo os do regime geral.

O objectivo é “*dotar o Estado de um sistema de contas adequado às necessidades de uma administração financeira moderna, inserida na nova realidade do euro e da*

⁴ Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas (LOBOFA).

⁵ Resolução nº 23/95, publicada no Diário da República, 11 Série, de 12/6/95

União Económica e Monetária que exige a disponibilidade de informação financeira em condições de acrescida transparência e compatibilidade face aos restantes Estados da União Europeia.”⁶

O despacho n.º 18 885 (2.ª Série), de 26 de Agosto de 2002, do Ministro de Estado e da Defesa Nacional (MEDN), é elaborado precisamente no sentido de “*dotar todo o Ministério de um sistema de informação com incidência financeira constituindo uma plataforma comum que imponha procedimentos normalizados*”.

Determina ainda, o mesmo despacho, a concretização da adesão plena ao RAFE e a centralização da prestação de contas externa ao nível dos responsáveis máximos dos Ramos das Forças Armadas.

Neste contexto surge na Força Aérea, em Janeiro de 2006, o SIG e o POCP.

O MGEN Luís Sequeira ao abordar a reforma das Forças Armadas defende um novo modelo de gestão de informação que permitisse passar da lógica de sistema de informação dos Ramos para um sistema em rede, integrado.

Este novo modelo deveria permitir “*estabelecer um quadro de indicadores para controlo da gestão, correspondente a cada um dos níveis de decisão*”.

Refere ainda o mesmo autor, a importância que teria, para as Forças Armadas, a implementação de um sistema financeiro que para além da execução do orçamento, contemplasse o planeamento e o controlo. Isso, segundo o próprio, só seria possível “*com a introdução de um plano de contas, preferencialmente o POCP*” (Sequeira, 2003:307-310).

O chefe do projecto SIG para a Força Aérea, MGEN Alves de Melo, salienta⁷ a propósito do SIG que “*o seu principal objectivo decorre da redução de custos, normalização dos processos, maior integração, melhor informação através dos indicadores de gestão e consequentemente uma melhor ferramenta no apoio à tomada de decisão*”.

b. Alterações decorrentes do POCP e da integração no RAFE

A implementação do novo sistema de informação contabilística, o POCP, e a integração plena no RAFE provocou profundas alterações no modo como a FA estava organizada e alterou alguns dos procedimentos até então instituídos.

⁶ Primeiro parágrafo do preâmbulo do D.L. n.º 562/99, de 21 de Dezembro.

⁷ Em conferência realizada no Instituto de Estudos Superiores Militares, no dia 15 de Fevereiro de 2007.

O MGEN Antunes Moreira refere a propósito do POCP e da integração no RAPE, que a Força Aérea passa a dispor de três contabilidades:

“Um sistema de contabilidade orçamental (classificando as operações de acordo com a sua classificação económica das despesas e receitas)”;

“Um sistema de contabilidade financeira ou patrimonial (classificando os documentos de acordo com um plano de contas patrimonial)”;

“Um sistema de contabilidade analítica (com um plano de contas facultativo)”
(Moreira, 2007: 229).

O registo unigráfico, também conhecido por *“registo de partida simples”*, onde cada facto patrimonial é registado, ora a débito ora a crédito de uma conta, de acordo com as respectivas rubricas orçamentais, é substituído pela digrafia onde são movimentadas pelo menos duas contas: uma que é debitada e outra que é creditada pelo mesmo valor. Se a operação for complexa, então o total das importâncias inscritas a débito de uma ou mais contas é igual ao total das importâncias inscritas a crédito de uma ou várias contas.

Estrutura-se uma nova óptica de caixa, onde o registo das operações contabilísticas assenta numa lógica de compromissos, mais adequada a uma correcta administração dos recursos financeiros.

A informação financeira, até à implementação do POCP, era reduzida, e traduzia-se essencialmente na análise dos mapas de execução orçamental, receita e despesa, e do mapa de fluxos de caixa.

Os documentos de prestação de contas que constam do anexo II, e que constituem até à implementação do POCP, o suporte de informação demonstrativa dos actos praticados durante o período de gerência a que respeitam, são substituídos pelos documentos definidos nas Instruções n.º 1/2004, 2ª Secção, do TC.

Com esta alteração de documentação, passa-se a dar mais importância ao Balanço e à Demonstração dos Resultados, já que estes documentos, tal como os mapas de execução orçamental constituem um só conjunto de informação necessário no seu todo para o alcance dos objectivos propostos pelo POCP: transparência, economia, eficiência e eficácia.

O POCP introduz também como novidade a obrigatoriedade da adopção de princípios contabilísticos⁸ e critérios de valorimetria⁹; uma contabilidade patrimonial

⁸ Os princípios contabilísticos a que se tem que obedecer passam a ser: Entidade Contabilística, Continuidade, Consistência, Especialização, Custo Histórico, Prudência, e Materialidade.

⁹ Os critérios de valorimetria são efectuados às seguintes contas do Balanço: Imobilizações, Existências, Dívidas de e a Terceiros, Disponibilidades.

e analítica; fases¹⁰ distintas na realização da despesa, contabilisticamente relevantes; e um plano de contas dividido em dez classes, cuja articulação e explicação se remete para o anexo III.

Os órgãos de inspecção e auditoria passam a ter ao seu dispor um sistema de informação contabilístico e financeiro que permite além da análise às contas e situação financeira, medir e analisar a eficiência, eficácia e economia das despesas públicas, bem como reforçar a transparência da sua aplicação.

O MGEN Antunes Moreira reforça esta ideia referindo que a Força Aérea passa a dispor *“de uma ferramenta indispensável ao apoio da gestão que permite avaliar a situação patrimonial de cada Unidade, a consolidação das contas na óptica da contabilidade nacional, o reforço da clareza e transparência da administração de dinheiros públicos e a consequente avaliação da economia, eficiência e eficácia da sua aplicação”* (Moreira, 2007: 244).

No que à informação financeira no âmbito da Contabilidade Pública diz respeito, o objectivo tradicional era unicamente o de prestação de contas e o controlo da legalidade.

O controlo financeiro, consistia em verificar a documentação que compunha a conta de gerência, procedendo à análise das contas de Receitas Próprias, Fundos do Tesouro, e Valores Movimentados, conforme consta do anexo II.

Com o RAFE, passam a ter importância os aspectos relacionados com a imagem verdadeira e apropriada da entidade e a disponibilização de informação sobre a sua situação financeira e os seus resultados.

O MGEN Antunes Moreira destaca ainda como principais alterações decorrentes da implementação do POCP *“a prestação de contas única, com perda de autonomia administrativa pelas Unidades/Órgãos; redução do ciclo orçamental, face à data limite de 31 de Outubro para assumir compromissos; criação de um novo órgão centralizador de prestação de contas; e um novo papel a atribuir aos órgãos de inspecção e auditoria”* (Moreira, 2007: 236).

É este o momento de partida para uma nova forma de apresentação de informação que, para além da mera informação financeira, legal e controlada, seja ao mesmo tempo útil para a tomada de decisões, e que consequentemente levará à reformulação dos procedimentos de auditoria até então existentes.

¹⁰ As fases da despesa relevantes contabilisticamente são: o cabimento prévio, compromisso; processamento; liquidação e pagamento.

Face às alterações ocorridas, e anteriormente mencionadas, valida-se a hipótese de que o RCLFA 25-1 (A), que estabelece os procedimentos de auditoria a realizar aos órgãos que praticam a gestão dos recursos financeiros, carece de substituição.

A realidade subjacente à definição dos procedimentos, constantes no referido regulamento, não é actualmente existente.

2. A actividade de auditoria

“Teoricamente poder-se-ia dizer que bastaria ao auditor tomar conhecimento verbal das informações a que vai tendo acesso, reter tais informações na sua memória, efectuar as suas congeminações sobre as mesmas e, finalmente, emitir o seu parecer, esse sim de forma escrita” (Costa, 2000:173).

Contudo, na prática, verifica-se que o trabalho do auditor é bem mais complexo, e que existem normas, procedimentos e fases que este tem que considerar.

Das entidades internacionais com responsabilidade na emissão de normas e directivas destinadas a auxiliar e normalizar a actividade de auditoria, destacam-se de entre outras a IFAC (*International Federation of Accountants Committee*) e a INTOSAI¹¹ (*International Organization of Supreme Audit Institutions*).

A nível nacional, referem-se as normas e orientações emitidas pela CNCAP¹² (*Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública*) e pelo TC.

Na Força Aérea a actividade de auditoria, definida no RFA 25-1 (B), desenvolve-se através de cinco fases de inspecção. São elas: a preparação, a execução, a análise e discussão dos elementos recolhidos, a elaboração do relatório final, e o controlo das medidas correctivas.

O Manual de Auditoria e Procedimentos do Tribunal de Contas (MAPTC), por seu lado estabelece que uma auditoria, de uma forma geral, de desenvolve por três grandes fases: o planeamento, a execução, a avaliação e elaboração do relatório.

¹¹ Consulte o resumo das principais normas de auditoria preconizadas pela INTOSAI no anexo IV.

¹² A CNCAP, foi criada no âmbito do Ministério das Finanças, (artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de Setembro) com a missão de assegurar a normalização e acompanhar a aplicação e aperfeiçoamento do POCP. Do trabalho desta comissão, destacam-se a recomendação da adopção generalizada das normas de inventariação, (Portaria n.º 671/2000, de 17 de Abril), o esclarecimento das dúvidas suscitadas sobre o tratamento contabilístico dos pagamentos efectuados no período complementar e a uniformização dos procedimentos adoptados pelos diversos organismos relativos ao momento da movimentação da conta 25 do POCP.

Não se questionando a opção por um ou outro modelo, existem no entanto algumas considerações que devem ser tidas em conta na realização de uma auditoria, nomeadamente:

a. O planeamento em auditoria

O auditor ao planear uma auditoria deve procurar assegurar uma execução de elevada qualidade, de uma forma económica, eficiente e eficaz e num período de tempo adequado, tendo sempre presente os objectivos do planeamento:

“- Determinar a forma como as obrigações de carácter jurídico e outras prioridades da auditoria serão cumpridas;

- Identificar o âmbito, os objectivos e os resultados previstos das auditorias;

- Definir a forma como as informações probatórias da auditoria, necessárias para alcançar os objectivos, serão obtidas e analisadas;

- Identificar os recursos necessários e efectivamente utilizados nas auditorias e elaborar estimativas de custos e prazos;

- Permitir que os órgãos de gestão acompanhem e controlem as auditorias isoladas.” (INTOSAI, 1998:9)

Relativamente ao trabalho do auditor, este define os objectivos gerais e específicos da auditoria, descreve o âmbito, a condução da auditoria, as principais questões que necessitam de resposta, o calendário, os critérios e a metodologia a utilizar.

Para ter um conhecimento profundo da entidade, o auditor deve efectuar ainda um estudo preliminar onde recolhe e analisa os dados, elaborando, se já não existir, um dossier permanente que agregará todas as informações consideradas relevantes.

b. A execução em auditoria

O auditor procede ao exame e avaliação concreta do controlo interno instituído, afere a sua fiabilidade e grau de confiança, bem como o tipo de testes a realizar durante o trabalho de campo identificando as áreas, operações, registos ou documentos a analisar.

Na elaboração e realização do programa de trabalho deve ter em consideração a materialidade de uma informação e a sua relação com o risco, realizando testes de forma a obter provas suficientes, pertinentes e fiáveis.

Esse trabalho implica normalmente testar os sistemas e as operações em todos os níveis administrativos relevantes. Existem essencialmente quatro tipos de testes que podem ser efectuados: procedimento, conformidade, substantivos e analíticos.

➤ Testes de procedimento, consistem em seleccionar uma operação de cada tipo e acompanhar o seu percurso ao longo de todo o sistema de processamento e controlo.

➤ Testes de conformidade, destinados a confirmar se os procedimentos e as medidas de controlo interno são adequados e se funcionam normalmente ao longo do exercício.

Se na sequência do levantamento do sistema de controlo interno se concluir que este é seguro, dever-se-á orientar os trabalhos para a realização de testes de conformidade, reduzindo os testes de substanciação e concentrando-os nas áreas onde os riscos de ocorrência de erros não são suficientemente prevenidos pelo sistema de controlo.

No desenvolvimento dos testes de conformidade utilizar-se-ão três modalidades distintas:

- O exame de documentos, previamente seleccionados, (uma rubrica num documento pode constituir a prova necessária para concluir que determinada despesa foi autorizada pela pessoa indicada);

- O reprocessamento de certas transacções com vista a confirmar que têm evidência de terem sido objecto de verificação e controlo, (algumas facturas de fornecedores para reverificar a sua documentação de suporte, exactidão aritmética e registo);

- A observação directa da técnica de controlo em funcionamento, completada com entrevistas apropriadas aos executantes.

Caso o auditor encontre alguns erros ou anomalias, terá de avaliar a sua importância e justificação (se a houver), no sentido de determinar se representam situações pontuais isoladas e desprezíveis ou se, por outro lado, são indício de que a técnica de controlo em observação não funcionou efectivamente ao longo do exercício ou pelo menos não funcionou com a desejável eficácia.

➤ Testes substantivos, procuram confirmar o adequado processamento contabilístico, expressão financeira e suporte documental dos saldos e das diversas operações realizadas.

O objectivo essencial destas verificações, numa auditoria financeira, é o de provar a exactidão dos saldos finais do exercício, pelo que envolvem uma grande preocupação quanto aos saldos e transacções de valor mais elevado e às rubricas mais sensíveis à ocorrência de erros e irregularidades.

As verificações de saldos e transacções específicas incluem procedimentos tão diversificados como as contagens físicas de valores e existências, os pedidos de confirmação directa de saldos de contas bancárias, de clientes e fornecedores e o exame de reconciliações e documentos de suporte.

No entanto, não bastará verificar a concordância de valores constantes dos documentos e registos. Haverá também a necessidade de confirmar se os documentos são autênticos, se foram objecto de conferências e aprovações exigidas pelo sistema de controlo existente e se o seu conteúdo reflecte a operação em causa.

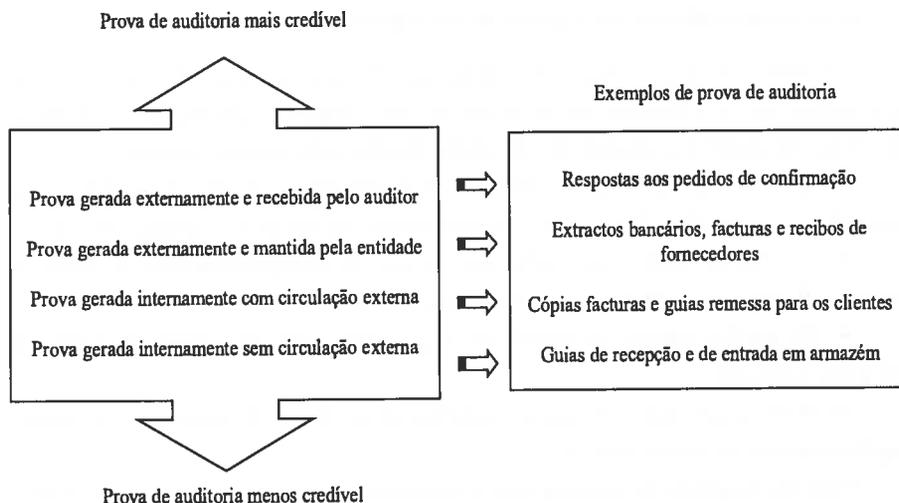
➤ Testes analíticos, consistem na análise, ponderação de dados e informações variadas, de natureza ou incidência económico-financeira, incluindo rácios, tendências e variações em relação ao(s) ano(s) anterior(es) e ao(s) orçamento(s).

Procura-se identificar assuntos ou saldos anormais que requeiram especial atenção ou investigação, comparativamente com os saldos e variações que se apresentem razoáveis ou justificáveis.

c. A avaliação e elaboração do relatório em auditoria

Na avaliação e elaboração do relatório, o auditor apresenta explicações sobre todas as questões suscitadas pelo trabalho anterior e aprecia os seus eventuais efeitos sobre as conclusões gerais, visando a determinação das matérias que serão objecto de relatório e que, como tal, determinarão, em parte, a respectiva estrutura.

Quando elabora as suas conclusões, o auditor deve ter em consideração as fontes e a natureza das provas de auditoria obtidas, conforme se pode observar na figura seguinte.



Fonte: Adaptado de Baptista da Costa 2000, p.175

Figura I – A credibilidade da prova em auditoria

A credibilidade da prova depende da influência da respectiva fonte (interna ou externa em relação à empresa) e da sua natureza (visual, documental ou oral).

Sempre que possível, o auditor deve preferir provas de auditoria escritas, provas obtidas directamente pelo auditor e provas obtidas de terceiros.

O projecto de relatório deve incluir as observações e resultados da auditoria, as conclusões relativas aos objectivos da auditoria, e as recomendações de melhorias.

Posteriormente, o projecto de relatório, será enviado à entidade auditada, no contexto de um procedimento de contraditório, durante o qual essa entidade verifica os factos referidos e apresenta uma resposta oficial às observações efectuadas.

Consoante a resposta, mantêm-se as observações iniciais ou alteram-se no sentido de corrigir eventuais erros ou mal entendidos. No final do procedimento de contraditório, é formalmente elaborado o relatório de auditoria final.

Os relatórios devem ser objectivos, claros, concisos, construtivos, oportunos e basearem-se em provas de auditoria adequadas.

Pretende-se que ajudem a gestão a resolver os problemas, evitando que seja confrontada com questões que escapem ao seu controlo. São apresentados oportunamente e existe especial cuidado na fundamentação e na comprovação das conclusões expendidas.

d. O acompanhamento e controlo das medidas correctivas

Pretende-se que o órgão de controlo financeiro, *à posteriori*, siga as recomendações que emanam do relatório final de auditoria, garantindo a correcção das irregularidades e a adopção das medidas fixadas pelo serviço auditado.

A implementação das recomendações é essencial e deve ser efectuada rapidamente numa relação custo/benefício, com o envolvimento da entidade auditada, através:

➤ Do planeamento e execução das acções de acompanhamento de todas as recomendações e sugestões inseridas nos relatórios;

➤ Da implementação de planos de acção sendo estes da responsabilidade da entidade auditada;

➤ Da execução das acções de acompanhamento depois do prazo previsto para a implementação da recomendação.

Uma vez adoptada ou imposta uma recomendação, o auditor deve seguir a forma como a gestão está implementando as medidas de correcção julgadas necessárias.

“Embora a responsabilidade pela implementação das recomendações seja da gestão dos serviços, o auditor deve ter um sistema de controlo de molde a poder detectar situações de não implementação” (Silva, 2000:43).

A actividade de acompanhamento termina quando todas as recomendações estão efectivamente implementadas, daí a importância de se manter o contacto com a entidade auditada no sentido de se conseguir através da sua colaboração, a implementação oportuna das recomendações.

Baptista da Costa reforça a importância do trabalho do auditor ao referir que *“Uma das missões mais nobres, e também mais difíceis de uma inspecção, é a sua acção pedagógica junto das entidades inspeccionadas. É que, muitas vezes, não se cumpre, mais por não se saber, do que por se não querer”* (Costa, 1996:71).

Ao desenvolver-se a maneira de actuar do auditor na realização das diversas fases de uma auditoria constata-se que não existe uma relação directa entre o trabalho do auditor e as alterações ocorridas com a implementação do SIG e do POCP na FAP, o que permite validar a hipótese de que a actual conjuntura não implica mudanças na acção do auditor.

3. O controlo interno

Ao abordar a problemática do controlo interno, Pires Caiado menciona que este *“está intimamente relacionado com os procedimentos de auditoria, de modo a*

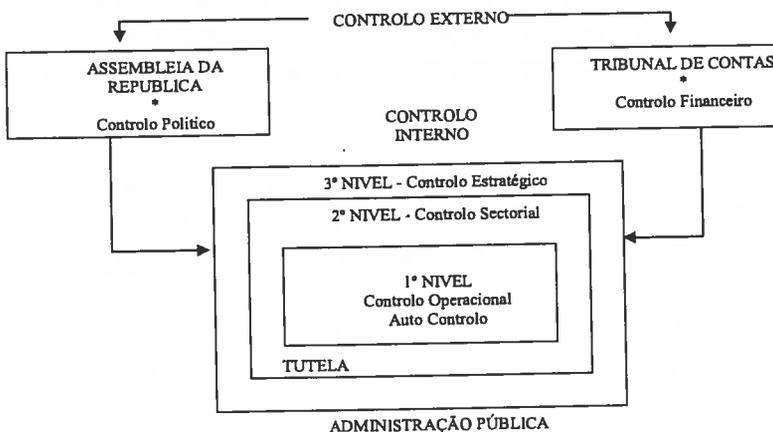
minimizar os riscos inerentes à emissão do parecer sobre as contas elaboradas no final de cada exercício económico". (Caiado, 2005:31)

Com a aprovação e publicação de certos planos de contabilidade pública, de cariz sectorial, decalcados do Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP), acabaram todos eles por contemplar, de modo mais ou menos exaustivo, a obrigatoriedade de elaboração e aprovação pelo órgão competente de normas de controlo interno.

O Decreto-Lei nº 166/98, de 25 de Junho, refere que o controlo interno instituído, com o POCP, tem que passar a compreender a *"verificação, acompanhamento, avaliação e informação sobre a legalidade, regularidade e boa gestão, relativamente a actividades, programas, projectos, ou operações de entidades de direito publico ou privado"*.

Nesse âmbito, compete à FAP, em geral, e aos seus órgãos de inspecção em particular, aprovar e manter em funcionamento um sistema de controlo interno adequado à sua actividade, assegurando o seu acompanhamento e avaliação permanente.

"As modalidades desse controlo (fiscalização) previstas na lei são: auto controlo, feito pelos próprios serviços e organismos; controlo interno da gestão, realizado por órgãos administrativos de fiscalização através de auditorias a realizar; e, controlo externo, jurisdicional, a levar a cabo pelo Tribunal de Contas" (Pascoal, 2001:51).



Fonte: Adaptado de Pascoal, 2001:51

Figura II- Sistema Nacional de controlo das Finanças Públicas

Na Força Aérea o controlo interno é exercido pela IGFA,¹³, e desenvolve-se através da existência de dois níveis de inspecção.

Ao nível superior temos as acções de inspecção, da IGFA (controlo operacional) com incidência em toda a Força Aérea, e ao nível intermédio, as acções de inspecção da IAF (auto controlo) que incidem sobre os órgãos executivos de administração financeira investidos de capacidade jurídica para praticar actos de gestão financeira.

Actualmente, a função controlo é encarada segundo uma filosofia moderna de confiança, melhoria de performance do desempenho e traduzida na prevenção.

Sousa Franco, a esse propósito, refere que *“A difusão da mentalidade de controlo, que é exigida por qualquer Administração Pública moderna, ocasiona que o controlo seja exercido e acolhido pelas entidades a ele sujeitas como uma actividade concorrente e cooperante, e não como uma actividade de índole policial ou repressiva”* (Franco, 1993:148).

Esta nova forma de encarar o controlo interno associada aos princípios e procedimentos que seguidamente se descrevem vêm validar a hipótese de que o controlo interno existente na FA necessita de ser ajustado à nova realidade, numa perspectiva de melhoria de desempenho na organização.

a. Princípios básicos do controlo interno

A segregação de funções; o controlo das operações; a definição de autoridade e de responsabilidade; a existência de pessoal qualificado, competente e responsável e a existência de um registo metódico dos factos, são os princípios básicos que dão consistência a um sistema de controlo interno.

A segregação, separação ou divisão de funções, tem como finalidade evitar que sejam atribuídas à mesma pessoa duas ou mais funções concomitantes com o objectivo de impedir ou pelo menos dificultar a prática de erros ou irregularidades ou a sua dissimulação.

Este controlo baseia-se fundamentalmente na separação de funções entre si. No ciclo de uma operação que abrange o conjunto dos actos compreendidos entre o início e o seu termo, é de toda a conveniência que seja atribuída a uma pessoa uma tarefa específica da qual é a única responsável.

A observância deste princípio justifica que a função contabilística deve estar separada da função operativa tendente a evitar que uma pessoa tenha simultaneamente

a responsabilidade pelo controlo físico dos activos e pelo seu registo contabilístico, situação que lhe permitiria facilmente cometer irregularidades.

O controlo das operações, consiste na verificação ou conferência feita por pessoa ou pessoas diferentes das que intervieram na sua realização ou registo.

Podem citar-se, a título exemplificativo, as contagens físicas periódicas de bens do activo e a sua comparação com os registos contabilísticos, a realização periódica de balanços à tesouraria, as reconciliações bancárias e a realização de inventários periódicos das existências.

A definição de autoridade e de responsabilidade assenta num plano organizativo onde se definem com rigor os níveis de autoridade e de responsabilidade em relação a qualquer operação. Este plano deve conter uma distribuição funcional da autoridade e da responsabilidade que tende a fixar e a delimitar, se possível, as funções de todo o pessoal.

O pessoal qualificado, competente e responsável, traduz-se nas capacidades das pessoas, com as habilitações literárias e técnicas necessárias e a experiência profissional adequada para o exercício das funções que lhe são atribuídas.

James Cashin refere que *“um dos factores críticos de sucesso são as pessoas com a sua formação e experiência, as suas características pessoais e profissionais, pelo que é aconselhável que se disponha de profissionais com formação adequada”*. (Cashin, 1982:54)

A existência de um registo metódico dos factos relaciona-se com a forma como as operações são apresentadas na contabilidade, com a observância das regras contabilísticas aplicáveis e os comprovativos ou documentos justificativos. Estes devem ser numerados de forma sequencial, devendo ser possível efectuar um controlo dos documentos inutilizados.

b. Procedimentos de controlo interno

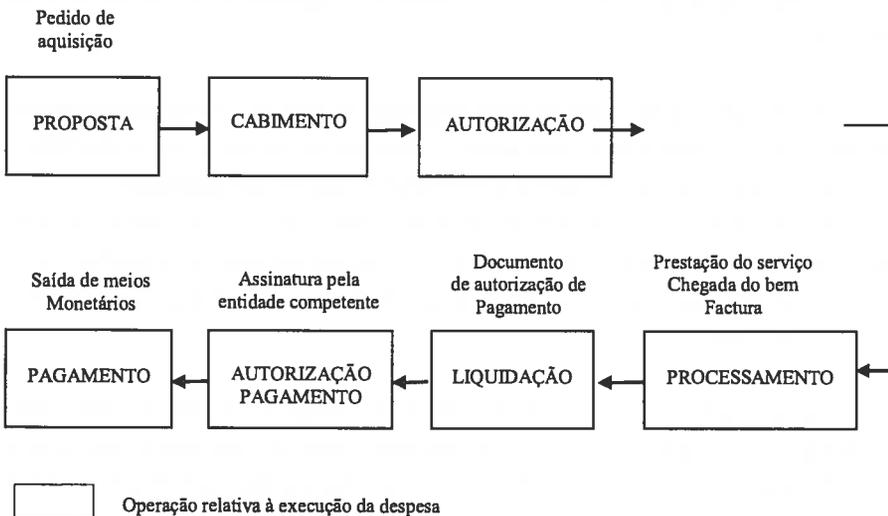
Uma boa gestão implica na maior parte das vezes a existência de um bom controlo. Estamos perante um bom controlo quando em qualquer dos seus níveis for correctamente exercido, segundo métodos e procedimentos técnicos adequados.

Os procedimentos de controlo interno “*não são mais do que as regras que diariamente são implementadas com vista a assegurar que as metas e os objectivos definidos no sistema possam ser conseguidos.*” (Caiado, 2005:32)

O MAPTC, apresenta os procedimentos de controlo interno como a garantia: da salvaguarda dos activos; da legalidade e a regularidade das operações; da exactidão dos registos contabilísticos; da execução dos planos e políticas superiormente definidas; da eficácia da gestão e da qualidade da informação.

Para que isso se verifique, são realizadas auditorias onde são examinados os procedimentos de controlo interno relativos à execução do orçamento de despesa e receita, e às demonstrações financeiras.

No caso da despesa, o controlo diz respeito às eventuais alterações ao orçamento realizadas durante e no final do exercício, e à verificação do cumprimento de todas as fases na elaboração de uma despesa, conforme o disposto na figura seguinte.



Fonte: Adaptado de Pires Caiado 1997, p.215

Figura III- Fases de realização da despesa

Relativamente às demonstrações financeiras apresenta-se de seguida um resumo do controlo que pode ser efectuado às principais contas do Balanço: Disponibilidades, Terceiros, Existências e Imobilizado.

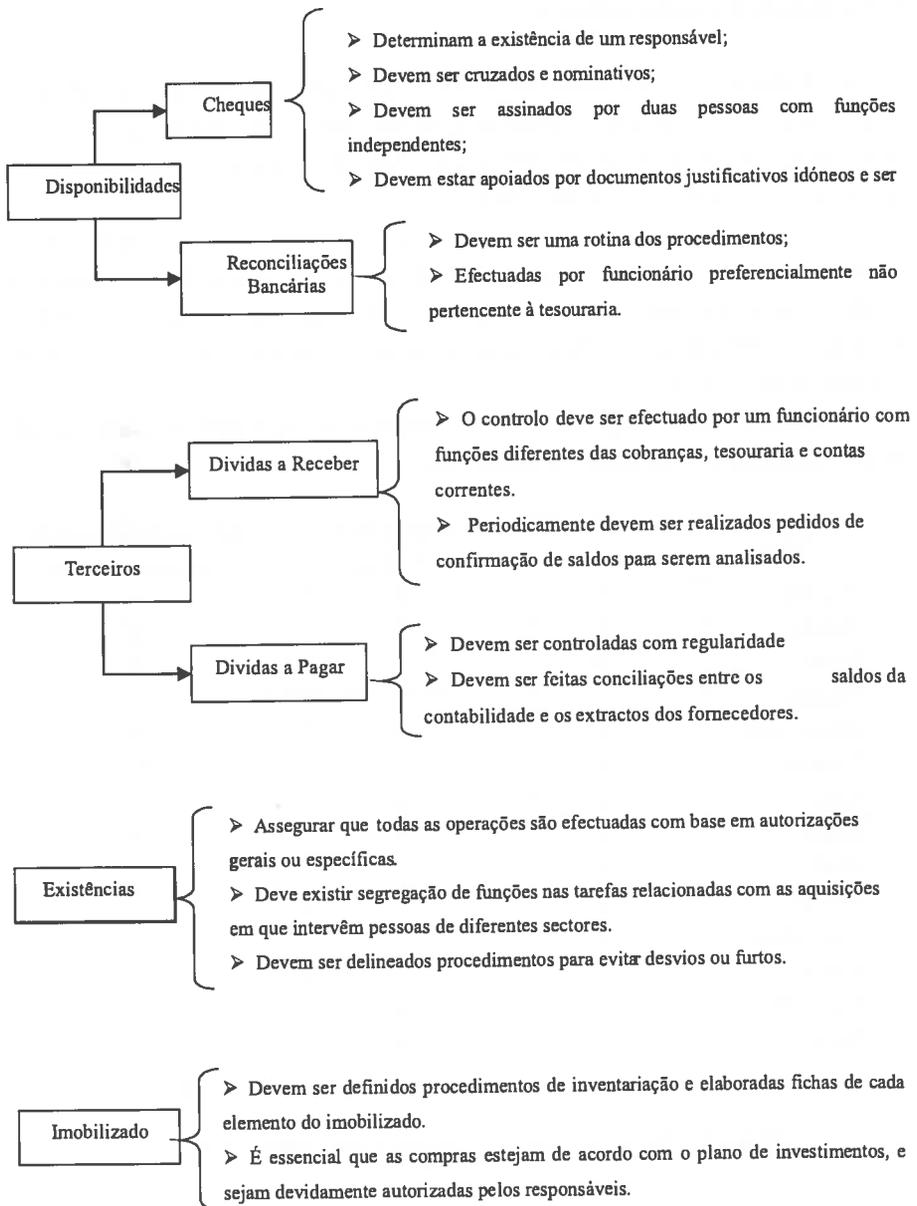


Figura IV – Procedimentos Controlo Interno às principais contas do Balanço

4. A auditoria na gestão pública

Em Portugal, “ao longo de várias décadas, o principal objectivo da contabilidade pública tem estado centrado na preparação da informação, no final de cada período contabilístico, relativa ao resumo inserido na conta de gerência dos recebimentos e pagamentos efectuados.” (Caiado, 2005:31)

Esse facto foi realçado pela OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico), em 1996, onde através de um estudo efectuado aos estados membros, se conclui que Portugal é o País a par com a Dinamarca, onde a avaliação da eficiência, da eficácia dos programas e da capacidade de gestão de desempenho não existia.

A leitura do quadro seguinte, permite comparar os vários tipos de auditorias de gestão adoptadas pelos Estados Membros em 1996.

Países	Auditoria de Eficiência	Auditoria de Eficácia de Programas	Auditoria da Capacidade de Desempenho de Gestão
Alemanha	X	X	X
Austrália	X	X	X
Canadá	X	-	X
Dinamarca	-	-	-
Estados Unidos	X	X	X
Finlândia	X	-	X
França	X	X	-
Holanda	X	X	X
Irlanda	X	-	X
Noruega	X	-	X
Nova Zelândia	X	-	-
Portugal	-	-	-
Reino Unido	X	X	-
Suécia	X	X	X

Fonte: OCDE, 1996: 28

Figura V – Principais tipos de auditoria de desempenho por País

Desde essa data até ao presente momento, tem sido realizado um esforço pelos países membros no sentido de dotar os seus serviços de auditoria com capacidade para realizar as auditorias de gestão (operacionais ou de resultados).

Torres Pradas refere que *“de entre as iniciativas levadas a cabo pelos países, empenhados na melhoria da economia e eficiência da administração pública, se encontra a implementação da auditoria de gestão”*.

Segundo a mesma autora, *“a auditoria operacional surge no contexto da reforma das administrações públicas, nos diversos países, como um instrumento para a melhoria contínua da gestão.”* (Pradas, 2002:24-30)

Tanto a nível nacional como internacional, a auditoria operacional está considerada por todos os organismos institucionais de controlo, como um componente básico na auditoria pública proporcionando esta uma análise independente da actividade e dos objectivos da organização.

Também neste campo é fulcral que a auditoria na Força Aérea, com a implementação do SIG e do POCP, dê um passo em frente e passe a privilegiar, para além da análise das contas e da sua situação financeira, a realização de auditorias de resultados ou operacionais que procedam à avaliação integrada do desempenho da gestão.

Face à diminuição dos recursos financeiros disponíveis, é imprescindível para a organização ter o conhecimento pleno de como estão a ser geridos os seus diversos Órgãos e Unidades, através da análise e avaliação dos princípios definidos no RFA 25-1 (B):

- *“Eficiência, capacidade de executar correctamente as tarefas com maior simplicidade e economia de meios. Avalia-se por comparação dos resultados alcançados com os meios consumidos para os obter;*
- *Eficácia, capacidade de atingir os objectivos fixados, independentemente das metodologias e dos recursos aplicados;*
- *Pertinência, adequação das medidas e dos meios adoptados para satisfazer os objectivos pretendidos”*.

Com a implementação do SIG, através da mudança do sistema contabilístico, a IGFA passa a dispor de indicadores de gestão que lhe permitem cumprir a sua missão relativamente à análise da Economia, Eficiência e Eficácia, o que não sucedia até então com o anterior sistema de contabilidade.

Sendo a auditoria uma ciência que exige, hoje em dia, uma maior especialização, rigor e profissionalismo nos resultados que apresenta é natural que permita a existência de uma grande variedade de tipos de auditorias de acordo com o objecto de cada uma.

Analisando o tipo de auditorias que possam ter aplicabilidade na FA, face à missão de cada um dos órgãos de inspecção – IAF e IGFA - verifica-se que as auditorias

que mais se lhes adequam são as auditorias financeiras e as auditorias operacionais ou de resultados, respectivamente.

Face à existência de dois níveis de controlo - IGFA e IAF - e à necessidade de uma maior especialização por parte destes órgãos, valida-se a hipótese de que os actuais órgãos de auditoria continuam a fazer sentido.

Cada órgão de auditoria tem que estar vocacionado para a realização a diferentes níveis de um dos dois tipos de auditoria mencionados, de forma a não existir duplicação de controlo, mas antes complementaridade.

a. Auditoria financeira

“Segundo Manuel Soto Serrano a auditoria financeira é o exame das demonstrações financeiras de uma empresa ou entidade, realizado em conformidade com determinadas normas por um profissional qualificado e independente, a fim de expressar a sua opinião sobre a razoabilidade com que essas demonstrações apresentam a informação nelas contida de acordo com certas regras e princípios” (Costa, 2000:35)

(1) A análise às contas e à situação financeira

Pretende-se determinar se as demonstrações financeiras apresentam uma imagem verdadeira dos resultados do exercício e da situação financeira no final deste, ou seja, se todas as operações foram integral e correctamente contabilizadas, e se existem na realidade.

Apresenta-se de seguida, sucintamente, alguns dos procedimentos que devem ser realizados pelos auditores aquando da análise às demonstrações financeiras, nomeadamente:

➤ Disponibilidades (Caixa e Bancos): consiste em verificar se todos os valores que a entidade tem direito a receber são efectivamente recebidos em segurança e se os pagamentos só são efectuados com a aprovação e autorização da entidade competente em presença de documentação preparada pela contabilidade.

Serão realizadas para o efeito:

- Inspeções físicas de caixa na presença dos respectivos responsáveis;

- A confirmação dos saldos das contas de depósitos bancários junto das instituições de crédito comparando-os com os saldos apresentados nas respectivas contas do razão.

Na posse das reconciliações bancárias e dos extractos bancários procede-se:

- À análise dos cheques em trânsito ou pendentes de levantamento;
- À verificação através dos respectivos registos dos cheques que foram emitidos antes da data da auditoria;
- À verificação se esses cheques não foram pagos pelo banco antes daquela data;
- À comparação da transferência entre contas bancárias e caixa com os respectivos registos;
- À revisão dos saldos mensais, investigando as grandes variações;
- À verificação dos juros recebidos.

➤ **Compras de Bens e Serviços:** analisa-se o respectivo processo de compra, certificando-se que as quantidades encomendadas estão dentro dos limites da autoridade da pessoa que iniciou o processo de aquisição e se são razoáveis atendendo ao nível de consumo estimado e aos stocks existentes.

Certifica-se que:

- As mercadorias recebidas são as que foram efectivamente encomendadas;
- As facturas dos fornecedores estão em conformidade com as notas de encomenda e com os produtos recebidos;
- As compras têm os movimentos contabilísticos correctos, (se utilizam a conta de Compras, aquando da aquisição, ou se são contabilizados directamente como custos escapando ao controlo).

A análise mensal às contas de compras e às diversas contas de custos têm em vista a obtenção de explicações relativamente a transacções menos usuais e flutuações anormais.

As quantidades constantes das facturas devem ser conferidas através dos registos de inventário, fichas de stocks, a conta razão do fornecedor e o registo de pagamentos.

➤ **Existências:** verifica-se se são efectuadas inventariações periódicas, encontrando-se os bens guardados em espaços fechados e com acesso restrito, se existe controlo da movimentação de existências em armazém, se são efectuadas requisições de existências, e se são realizadas contagens físicas no final do exercício.

➤ **Imobilizações corpóreas:** certifica-se se a depreciação total do ano, debitada nas contas, é sujeita a reconciliação com a conta de ganhos e perdas das demonstrações de resultados e se as amortizações efectuadas no exercício são adequadas e foram calculadas em bases aceitáveis e consistentes com as utilizadas em exercícios anteriores.

O auditor deve ainda verificar se a entidade dispõe de fichas individuais dos bens e equipamentos completamente preenchidas (evidência de que a verificação física do imobilizado corpóreo é realizada periodicamente).

Analisa posteriormente se os saldos das contas de amortizações acumuladas reflectem a sua existência e se são razoáveis atendendo á esperança da vida útil e ao valor residual dos bens.

➤ **Vendas, Prestação Serviços e Receitas Diversas:** certifica-se que os valores resultantes das respectivas transacções estão registados nas respectivas contas, e que os descontos, abatimentos e devoluções estão apresentados nas demonstrações financeiras.

Obedecendo aos princípios da execução orçamental das receitas, verifica-se se a entidade cobrou receitas que se encontravam inscritas nos respectivos orçamentos através dos balancetes da receita, dos mapas de guias de receita e das guias de receitas cobradas e não entregues nos cofres do Estado.

A existência de um sistema de registo da receita é fundamental para que se identifique a data da prestação do serviço, a quem foi debitado, a confirmação da respectiva cobrança ou identificação de quais os saldos vencidos de clientes, bem como os procedimentos internos havidos para recuperação das dívidas.

Deve existir ainda um sistema de registo dos processos de receitas cobradas por uma entidade para entrega a outras entidades quer internas quer externas, verificando-se a existência de divergências entre os valores apurados pela entidade como entregues e os indicados pelas entidades destinatárias.

Ao auditor compete finalmente, determinar se a demonstração de resultados reflecte verdadeiramente os resultados do ano, em conformidade com os princípios contabilísticos geralmente aceites.

(2) A análise da legalidade e regularidade

O Tribunal de Contas Europeu considera que se verifica a legalidade e regularidade das operações, sempre que as receitas são cobradas e as despesas efectuadas em conformidade com as regras e regulamentação aplicáveis na matéria.

O cumprimento da legalidade está associado ao cumprimento dos prazos estabelecidos para a apresentação das demonstrações financeiras, sendo esquecido muitas vezes, um outro factor que também é estipulado por lei o da boa aplicação do normativo contabilístico em vigor.

O simples cumprimento da lei em termos de documentos e prazos de apresentação das contas, exigência a que a totalidade dos serviços obedece, não é significativo de prestação de informação financeira com as características que esta deve conter. A sua fiabilidade depende, essencialmente, da aplicação das normas contabilísticas geralmente aceites e as específicas, neste caso, para o sector público.

O objectivo é garantir que as operações foram executadas em conformidade com as regras e regulamentação aplicáveis, que existem na realidade e que foram correctamente elaboradas tendo em consideração os princípios da contabilidade pública.

b. A auditoria operacional ou de resultados

A auditoria operacional ou de resultados, ou simplesmente de gestão, segundo o preconizado pelo Tribunal de Contas, é a que tem por objectivo a apreciação da gestão dos recursos públicos.

“Abrange a verificação da economia, da eficiência e da eficácia e compreende:

- A auditoria da economia das actividades administrativas, de acordo com práticas e princípios administrativos correctos e com as políticas de gestão;*
- A auditoria da eficiente utilização dos recursos humanos, financeiros e outros, incluindo a análise dos sistemas de informação, dos critérios dos resultados e dos dispositivos de controlo, assim como dos procedimentos implementados pelas entidades controladas a fim de solucionar as deficiências identificadas;*
- A auditoria da eficácia dos resultados em relação à realização dos objectivos da entidade controlada, bem como auditoria do impacto real das actividades em comparação com o impacto esperado”.* (INTOSAI, 1998:112)

Marques de Almeida entende que *“os critérios utilizados na gestão pública estão a modificar-se e o simples cumprimento da legalidade deixa de ser a grande preocupação, dando lugar a critérios emergentes de economia, eficácia e eficiência”.* (Almeida, 2003:4)

As demonstrações financeiras, não obstante o facto de poderem apresentar-se, de um ponto de vista técnico, correctamente elaboradas podem não evidenciar entre outras, a incorrecta utilização de recursos e/ou perdas resultantes de desperdícios.

“As especificidades do controlo de gestão nas administrações do Estado, desde que se encontrem associados à natureza das actividades ou às características próprias do serviço público, podem ser abordadas do ponto de vista do triângulo do controlo de gestão, a saber: os objectivos, os meios e os resultados.” (Charpentier, 1998:49)



Fonte: Adaptado de M. Charpentier, 1998, 49

Figura VI- Triângulo do controlo da gestão

A sua aplicação permite concluir acerca da gestão dos meios utilizados, das decisões tomadas, das acções empreendidas face aos objectivos estabelecidos, verificar se o objectivo fixado foi atingido, se foram escolhidos os meios menos onerosos para atingir um dado objectivo, e se os meios utilizados foram aplicados da maneira mais apropriada.

É na avaliação da gestão dos recursos financeiros públicos, que a introdução do SIG na FAP, assume especial relevo.

Através do SIG e da contabilidade analítica passa igualmente a ser possível a obtenção de indicadores de gestão que proporcionem, aos dirigentes, uma melhor tomada de decisão.

Solá reforça essa ideia ao referir-se aos indicadores de gestão, como *“um instrumento fundamental para a correcta tomada de decisões.”*

Para o autor, *“parece razoável que a natureza dos indicadores utilizados difira substancialmente em função de quem será o destinatário dos mesmos, e da tipologia das decisões a tomar. Pelo que há que seleccionar os indicadores em função da necessidade da informação.”* (Solá, 2003:11)

Ao proceder à análise dos resultados o auditor deve interessar-se não só pelos factos que caracterizam a gestão mas também, e sobretudo, pela maneira como os responsáveis controlaram essa mesma gestão.

Para este fim podem ser utilizadas duas abordagens:

A primeira consiste em avaliar a gestão das despesas e, em especial, as medidas aplicadas para obter a optimização dos recursos. Procedem-se a uma avaliação da abordagem adoptada pelos gestores e dos sistemas utilizados para garantir a optimização dos recursos e testam-se as decisões tomadas.

A auditoria permite concluir se a abordagem adoptada pelos gestores seria susceptível de garantir a optimização dos recursos e, caso a conclusão seja negativa, indica as possíveis melhorias a efectuar.

A segunda abordagem é constituída pela avaliação de um dado programa ou projecto, para determinar se concretizou os seus objectivos e se obteve uma optimização dos recursos.

Procedem-se a um exame para determinar se foram concretizados os objectivos avaliando-se igualmente se foram utilizados os meios menos onerosos para os alcançar.

A Lei. N.º 98/97, de 26 de Agosto, no seu artigo 1.º, n.º 1, refere que o Tribunal de Contas “ (...) *aprecia a boa gestão financeira (...)*”. Subjacente a esta “*boa gestão financeira*” interessa saber e informar se os dinheiros foram “*bem*” aplicados: com eficácia e ao mesmo tempo com eficiência.

Conclusão

A integração, na FAP, da vertente orçamental, patrimonial e analítica, num único sistema de informação contabilística, o POCP, vem permitir a obtenção de informação, através do SIG, que se consistente e fiável, pode ser traduzida num maior rigor na gestão dos recursos financeiros e materiais.

Através da questão de partida, “A implementação do SIG e do POCP na FAP implica alterações ao nível da auditoria?” foi possível determinar as alterações significativas que ocorreram na FAP e as suas consequências ao nível da auditoria.

Em cada um dos quatro capítulos foi dada resposta a cada uma das questões derivadas e validadas as seguintes hipóteses:

- ✓ O RCLFA 25-1 (A), que estabelece os procedimentos de auditoria a realizar aos órgãos que praticam a gestão dos recursos financeiros, carece de substituição;
- ✓ A actual conjuntura não implica mudanças na acção do auditor;
- ✓ O controlo interno existente necessita de ser ajustado à nova realidade;
- ✓ Os actuais órgãos de auditoria, IGFA e IAF, continuam a fazer sentido.

Relativamente aos resultados teóricos esperados constatou-se que não diferem dos efectivamente obtidos e que estes confirmam as hipóteses iniciais.

• **Síntese dos capítulos**

1. Ao elaborar o Despacho nº 18 885 (2ª Série), de 26 de Agosto de 2002, o MEDN tem como intenção dotar todo o Ministério de um sistema de informação com incidência financeira que constitua uma plataforma comum e que imponha procedimentos normalizados.

Pretende ainda, a concretização da adesão plena ao RAFE e a centralização da prestação de contas externa ao nível máximo dos Ramos das Forças Armadas.

É neste contexto que surge, em Janeiro de 2006, na Força Aérea o SIG e o POCP.

O principal objectivo do SIG decorre da procura de redução de custos, normalização dos processos e uma maior integração.

Das alterações ocorridas com a sua implementação destacam-se:

- A existência de um sistema integrado em rede;
 - A possibilidade de se estabelecerem um quadro de indicadores para controlo da gestão, e posterior avaliação em termos de economia, eficiência e eficácia;
 - O reforço da clareza e transparência da administração dos dinheiros públicos;
- Com o POCP procura-se adoptar uma contabilidade pública moderna que integre a contabilidade orçamental, patrimonial e analítica.

Das alterações financeiras ocorridas destacam-se:

- A adopção de novos documentos de prestação de contas;
- A obrigatoriedade das operações financeiras serem realizadas segundo princípios contabilísticos e critérios de valorimetria;
- Fases distintas na realização da despesa (cabimento prévio, compromisso; processamento; liquidação e pagamento), todas relevantes contabilisticamente.
- Um plano de contas dividido em dez classes;
- A substituição do registo unigráfico pelo registo digráfico;
- A integração da contabilidade orçamental com a patrimonial e a analítica.

O controlo financeiro que consistia em verificar a documentação que compunha a conta de gerência, procedendo à análise das contas de Receitas Próprias, Fundos de Tesouro e Valores Movimentados, tem que procurar adaptar-se aos novos procedimentos de controlo da gestão financeira na FA.

A preocupação deixa de ser apenas o controlo financeiro (legalidade das despesas e receitas) para passar a ser também o estabelecimento de um quadro de indicadores para controlo da gestão, correspondente a cada um dos níveis de decisão.

Face às alterações supra mencionadas, acaba por se ver validada a hipótese de que o documento de suporte onde se encontra a doutrina e os procedimentos de auditoria a observar na realização das inspecções, controlo, aos órgãos que praticam a gestão dos recursos financeiros, RCLAF 25-1 (A), está ultrapassado carecendo de substituição.

2. A actividade de auditoria é complexa, exige formação, experiência adequada, e a consciencialização por parte do auditor de que o seu trabalho tem que obedecer a determinadas normas e procedimentos reconhecidos quer nacional quer internacionalmente.

O TC reconhece que uma auditoria, de uma forma geral se desenvolve por três fases: o planeamento, a execução, a avaliação e elaboração do relatório.

A IGFA considera ainda o acompanhamento (controlo das medidas correctivas) como uma das fases de auditoria.

Através do planeamento o auditor desenvolve os objectivos gerais e específicos da auditoria e assegura a posse de um conhecimento profundo da entidade a auditar.

Para esse efeito, identifica o âmbito, os recursos necessários, as prioridades, e as principais questões que necessitam de resposta.

Na execução, procede ao exame e avaliação concreta do controlo interno instituído, aprofunda a sua fiabilidade e grau de confiança, bem como o tipo de testes (procedimento, conformidade, substanciação substantivos e analíticos), a realizar durante o trabalho de campo identificando as áreas, operações, registos ou documentos a analisar.

Esse trabalho implica normalmente testar os sistemas e as operações em todos os níveis administrativos relevantes. Existem essencialmente quatro tipos de testes que podem ser efectuados: procedimento, conformidade, substantivos e analíticos.

Aquando da avaliação e elaboração do relatório, o auditor deve apresentar explicações sobre todas as questões suscitadas pelo trabalho anterior e apreciar os seus eventuais efeitos sobre as conclusões gerais, com vista à determinação das matérias que serão objecto de relatório e que, como tal, determinarão em parte, a respectiva estrutura.

O acompanhamento e controlo das medidas correctivas garantem a correcção das irregularidades e a adopção das medidas fixadas.

Ao desenvolver-se a maneira de actuar do auditor na realização das diversas fases de uma auditoria constata-se que não existe uma relação directa entre o trabalho

do auditor e as alterações ocorridas com a implementação do SIG e do POCP na FAP, o que permite validar a hipótese de que a actual conjuntura não implica mudanças na acção do auditor.

3. Na Força Aérea, o controlo interno é exercido pela IGFA e desenvolve-se através da existência de dois níveis de inspecção, RFA 25 -1 (B).

Ao nível superior as acções de inspecção, da IGFA, com incidência em toda a Força Aérea. Ao nível intermédio, na área de administração financeira, as acções de Inspeção da IAF, que incidem sobre os órgãos executivos de administração financeira investidos de capacidade jurídica para praticar actos de gestão financeira.

O controlo interno, na contabilidade tradicional, estava intimamente relacionado com os procedimentos de auditoria de modo a minimizar os riscos inerentes à emissão do parecer sobre as contas elaboradas no final do exercício.

Com o POCP, o controlo interno instituído passa a compreender a verificação, acompanhamento, avaliação e informação sobre a legalidade, regularidade e boa gestão, relativamente a actividades, programas e projectos.

Esta alteração permite validar a hipótese de que o controlo interno existente necessita de ser ajustado à nova realidade, traduzindo-se na necessidade da FAP adequar os seus procedimentos, numa perspectiva de melhoria de performance de desempenho na organização.

A segregação de funções, o controlo das operações, a definição de autoridade e de responsabilidade, a existência de pessoal qualificado, competente e responsável, e a existência de um registo metódico dos factos, são os princípios básicos que dão consistência a um sistema de controlo interno.

Para além destes princípios básicos, são examinados numa auditoria os procedimentos de controlo interno relativos à execução do orçamento de despesa e receita e os relativos às demonstrações financeiras, mais precisamente às contas de Balanço (Disponibilidades, Terceiros, Existências e Imobilizado).

Estes procedimentos visam assegurar a garantia da salvaguarda dos activos, da legalidade e a regularidade das operações, da integralidade e exactidão dos registos contabilísticos.

4. Entende-se que com a informação disponibilizada pelo SIG, proveniente da adopção de uma contabilidade orçamental, patrimonial e analítica, a auditoria na FAP tem que procurar novos campos de actuação.

Tem que ser pensada como um instrumento de gestão privilegiando a realização de auditorias que procedam à avaliação integrada do desempenho da gestão, aferindo em que medida os resultados atingem os objectivos, e se esses objectivos foram correctamente fixados.

Analisando o tipo de auditorias que possam ter aplicabilidade na FAP, face à missão de cada um dos órgãos de inspecção - IAF e IGFA - verifica-se que as que mais se lhes adequam são as auditorias financeiras e as auditorias operacionais ou de resultados, respectivamente.

Tal facto permite concluir que continuam a fazer sentido a existência de dois órgãos de auditoria na medida em que ambos têm especificidades próprias.

As auditorias financeiras realizadas pela IAF destinam-se:

- A verificar a conformidade legal e regularidade financeira que devem reger a realização das despesas públicas;
- A verificar se todas as operações foram integral e devidamente contabilizados, se existem na realidade, e se são correctamente apresentados nas demonstrações financeiras;
- A analisar o funcionamento do sistema de controlo interno para salvaguarda e controlo dos bens.

Os princípios subjacentes às inspecções da IGFA são a eficiência, a eficácia, e a pertinência, pelo que o seu campo de actuação é a realização de auditorias operacionais ou de resultados.

A sua aplicação permite concluir acerca da gestão dos meios utilizados, das decisões tomadas e das acções empreendidas face aos objectivos estabelecidos, verificando: se o objectivo fixado foi atingido; se foram escolhidos os meios menos onerosos para atingir um dado objectivo; e se os meios utilizados foram aplicados da maneira mais apropriada.

Face à existência de dois níveis de controlo - IGFA e IAF - e à necessidade de uma maior especialização por parte destes órgãos, valida-se a hipótese de que os actuais órgãos de auditoria continuam a fazer sentido.

• **Contributos para o conhecimento**

O estudo permite aumentar o conhecimento existente, já que avança com uma perspectiva de análise ao controlo interno e à actividade de auditoria na FA, fruto das alterações que decorreram em 2006.

O grande contributo desta abordagem prende-se com a reflexão sobre o papel que a auditoria financeira e a auditoria operacional ou de resultados pode desempenhar

na melhoria da gestão, face ao actual contexto de mudança nos sistemas de contabilidade de toda a Administração Pública, e das Forças Armadas em particular.

• **Proposta/Recomendações**

Finalmente, do trabalho desenvolvido e das conclusões finais, sugerem-se algumas aplicações práticas:

➤ A distinção clara entre as auditorias realizadas pela IAF e pela IGFA, propondo-se que a IAF passe a realizar auditorias financeiras e a IGFA centre a sua atenção na realização de auditorias operacionais ou de resultados.

➤ Ajustar o sistema de controlo interno da FA em conformidade com os princípios e procedimentos enunciados no estudo.

➤ A elaboração de um manual de auditoria adequado à nova realidade.

8. CRIME E FAMÍLIA

PELOS:

CAPITÃO DE INFANTARIA José Rosa

CAPITÃO DE INFANTARIA Jorge Goulão

CAPITÃO DE INFANTARIA Jorge Bolas

DA GUARDA NACIONAL REPUBLICANA

Anexos omitidos

Trabalho elaborado no âmbito do CPOS - GUARDA REPUBLICANA (2006/2007)

“A violência contra as mulheres talvez seja a mais vergonhosa violação dos direitos humanos. Não conhece fronteiras geográficas, culturais ou de riqueza. Enquanto se mantiver, não podemos afirmar que fizemos verdadeiros progressos em direcção à igualdade, ao desenvolvimento e à paz.”¹

Kofi Annan, Secretário-Geral das Nações Unidas

RESUMO

Este trabalho insere-se do ponto de vista científico no domínio das ciências sociais e humanas e tem como objectivo estudar a problemática da criminalidade inserida no seio familiar.

O conteúdo deste trabalho tem como objectivo compreender se o fenómeno da violência doméstica é um sintoma das sociedades modernas, se o quadro legal está ajustado ao combate a este tipo de crime, assim como verificar se existem hoje em Portugal estruturas sociais de apoio às vítimas deste flagelo.

Durante a elaboração do presente estudo utilizámos como metodologias a análise documental e a análise de dados estatísticos.

Numa primeira fase efectuámos uma abordagem conceptual dos conceitos teóricos da família e violência doméstica. Numa segunda fase analisámos os vários aspectos da violência doméstica, nomeadamente no plano jurídico, económico e social. Num terceiro momento fizemos uma análise das estatísticas criminais do fenómeno na zona de acção da GNR, onde caracterizámos, entre outros, o perfil do agressor e das vítimas. Finalmente numa quarta e última fase analisamos as estratégias nacionais de prevenção e intervenção, actualmente em curso relativamente a esta tipologia de crime.

A violência doméstica é, pois, um fenómeno que tem atravessado as sociedades ao longo dos tempos, destruindo lares e vidas, atingindo mulheres, homens, crianças e idosos, que se esconde debaixo dum manto de vergonha e preconceito. Ao longo deste moroso processo foi surgindo legislação penal cada vez mais ajustada e o número de estruturas sociais tem vindo a aumentar e a melhorar o apoio às vítimas.

A Guarda, com a criação do NMUME, deu um passo decisivo para uma resposta qualificada perante este fenómeno, permitindo a detecção e encaminhamento das vítimas, e trazendo uma resposta policial orientada, sensível e ajustada, sempre numa óptica de parceria integrada numa estratégia global.

Palavras-chave:

FAMÍLIA – CRIME – APOIO – VÍTIMA – GNR

INTRODUÇÃO

Toda a coerção física, sexual, psicológica e económica, quando exercida no seio familiar, e de uma forma reiterada, é considerada violência doméstica. Este tipo de criminalidade atinge transversalmente toda a sociedade, não escolhendo rostos nem nomes, sendo no entanto mais notória nas crianças, mulheres, idosas, deficientes ou doentes. Na esmagadora maioria dos casos, este tipo de violência, recai de forma directa sobre as mulheres, mas os filhos, os familiares, os amigos e a sociedade em geral acabam, também, indirectamente, por ser afectados.

Em 79 países do mundo, a violência contra as mulheres não é punida, e no contexto Europeu, estima-se que uma em cada cinco mulheres seja agredida pelo parceiro masculino. Aliás, 25% de todos os crimes violentos registados na União Europeia foram cometidos por um homem contra a sua mulher ou companheira, e os dados tornam-se ainda mais catastróficos quando o Conselho da Europa, na Recomendação n.º 1582/2002, indica que “a violência contra as mulheres no espaço doméstico é a maior causa de morte e invalidez entre mulheres dos 16 aos 44 anos, ultrapassando o cancro, acidentes de viação e até a guerra”.¹

Em Portugal, no ano 2000, a GNR e a PSP registaram cerca de 11765 queixas de violência doméstica. Sabe-se, no entanto, que a maioria das vítimas, por motivos vários, não chegam a apresentar queixa. Dois anos depois, em 2002, a Associação Portuguesa de Apoio à Vítima (APAV) revelou que foram denunciadas mais de 18 mil crimes de violência doméstica, sendo que apenas foram apresentadas 6 mil queixas.

Mais recentemente, a 14 de Fevereiro de 2005, a Direcção Geral de Saúde estimou que cerca de 1 milhão de pessoas é afectada, directa ou indirectamente, pela Violência Doméstica.

Atento a esta realidade, Portugal tem dado passos muito concretos no sentido de ajustar a sua legislação interna, de forma a dissuadir e punir todos os que intentem numa conduta dolosa, sendo o passo mais marcante nessa caminhada a entrada em vigor da Lei n.º 7/2000, de 27 de Maio, na medida em que são reforçadas as medidas de protecção às pessoas vítimas de violência. A mais significativa alteração operou-se no Artigo 152º do Código Penal, que passa a considerar o crime de maus tratos como crime público. A sociedade civil pode e deve, a partir desta alteração, apresentar

¹ GABINETE COORDENADOR DE SEGURANÇA, Curso de “Violência doméstica e Intervenção Policial”, 2005

denúncia sempre que tiver conhecimento de um caso de violência doméstica ajudando, assim, a combater um dos maiores flagelos sociais da actualidade.

Felizmente que hoje em dia, o fenómeno da violência doméstica tem sido assumido como uma enorme preocupação para o Estado, e a sociedade em geral. Assim, ao nos ser proposto estudar a problemática do “crime e família”, achámos que o tema era não só desafiante, como extremamente pertinente e motivador, dada a sua actualidade e relevância, pelo que entendemos que a melhor forma de abordar esta temática, seria analisar o fenómeno da violência doméstica em geral, e do crime de maus tratos em particular, iniciando o trabalho com base na seguinte pergunta de partida: **Será a violência doméstica um crime do século XXI e, consequentemente, das sociedades modernas?**

Definição do problema e metodologia

No presente estudo entendemos levantar três hipóteses que consideramos fundamentais e às quais vamos procurar dar resposta:

- **1ª Hipótese:** A violência doméstica é um crime da sociedade actual.
- **2ª Hipótese:** O quadro legal actual é adequado à protecção das vítimas.
- **3ª Hipótese:** Existem hoje estruturas em Portugal para apoiar as vítimas deste tipo de crime.

Para a concretização do objectivo proposto procedemos à construção de um modelo de análise que recorre a dois tipos pesquisa: a bibliográfica e a análise de dados estatísticos.

Estrutura Geral

Articulou-se o trabalho em quatro partes distintas mas interrelacionadas. Num primeiro capítulo é feita uma abordagem dos conceitos teóricos de família e violência doméstica. No segundo capítulo são tratados os aspectos da violência doméstica nos seus planos jurídico, social e económico. No terceiro capítulo foram analisados os dados estatísticos do crime de violência doméstica nos últimos cinco anos, na área de acção da Guarda, numa perspectiva global do fenómeno. Finalmente no quarto e último capítulo, são mencionadas as estratégias de prevenção e intervenção face a esta problemática da violência doméstica.

1. DEFINIÇÃO DE CONCEITOS

1.1 Família

Falar sobre um conceito tão abstracto como o de “família”, é entrar num universo de definições e percepções que, ao longo dos tempos, foi sofrendo mutações diversas em função das mais variadas variáveis. É um termo que permite as mais variadas interpretações e sentidos, e por isso mesmo, é fundamental, senão mesmo imperativo, que para o presente trabalho, e dado o próprio tema em estudo – “Crime e família” – seja dada uma definição o mais clara possível do sentido do termo, por forma a ser perceptível o seu real alcance no discorrer do estudo.

Assim, se pesquisarmos no dicionário da língua portuguesa, encontramos para a palavra “família” definições diversas tais como “conjunto de pessoas aparentadas que vivem em comum sob o mesmo tecto”, ou “grupo de pessoas unidas pelo vínculo de casamento, afinidade ou adopção”²

Este conceito é de tal forma importante que as Nações Unidas, em 1994 (ano da família) veio contribuir com o seu entendimento: *“duas ou mais pessoas que partilham recursos e responsabilidades por decisões, compartilham valores e finalidades e têm um compromisso umas com as outras de um tipo duradouro (...) independentemente de laços legais, de sangue, adopção ou casamento.”*³

O Dr. Edmundo Balsemão, numa breve reflexão sobre este tema, refere que *“na ausência de um critério absolutamente coerente, do ponto de vista cultural, para definir família, os autores consideraram mais útil partir directamente da diversidade das experiências humanas a que se pode dar o nome de “família” e, em especial, das situações existenciais que podem estar na base de relações afectivas estáveis entre grupos de pessoas.”*⁴

Contudo, se recuarmos no tempo, facilmente verificamos que o termo “família”, ou “família tradicional” aparecia intimamente associado à designação de “família nuclear”, ou seja, um pai e uma mãe a viverem sob um mesmo tecto com os filhos biológicos.

A alteração desta predominância ficou a dever-se a diversos factores, nomeadamente a factores de ordem cultural, à alteração na composição real dos laços

² Dicionário da Língua Portuguesa, Porto Editora, Porto, 2004

³ EDMUNDO BALSEMÃO, Família, em www.ifl.pt/dfmp_files/familia.pdf (visitado em 5 de Abril de 2007), pag5.

⁴ Ibidem, pag 1

familiares e às reivindicações de novos candidatos a ocupar a posição legal de “família”. Outro factor que originou esta alteração do conceito de família nuclear, foi o aumento nas três últimas décadas dos casos de divórcio e de segundos casamentos.⁵

Foram, em especial, as gerações de jovens dos anos 60 e 70, fruto da dinâmica de mudança cultural, nomeadamente através de conceitos importados dos Estados Unidos da América com os *hippies*, das drogas, da revolução sexual, das novas bandas emergentes como os Beatles, etc., que vieram alterar substancialmente esta mentalidade. Todos estes factores vieram introduzir uma mudança radical nas mentalidades enraizadas da altura, alterando os papéis sociais dos membros dentro da família, dos quais se salienta, em especial, a libertação da mulher das tarefas domésticas.

As mulheres, mais do que nunca, participam na vida activa da sociedade, empregando-se e estudando, formando-se e especializando-se nas mais diversas áreas.

Prova dessa mudança é o facto de, actualmente, as mulheres ocuparem grande parte dos quadros activos das empresas públicas e privadas, e em especial os quadros superiores, que num futuro próximo tendem a ser quase ocupado exclusivamente por mulheres. De notar que, actualmente, ao nível da conclusão de cursos superior universitários, o número de mulheres licenciadas é substancialmente superior ao número dos seus pares do sexo masculino.

Como resultado desta emancipação, a mulher atingiu a sua independência física e financeira. O seu anterior papel de mãe, na dependência completa do marido praticamente desapareceu, verificando-se inclusive que, em muitos casais, os rendimentos familiares são suportados em grande parte pelo salário auferido pela mulher.

Deu-se então, progressivamente, em especial nestas gerações dos anos 60 e 70, uma mutação na instituição familiar, que veio a acentuar-se mais, nas gerações dos anos 80 e 90. A mulher moderna exerce uma profissão tão exigente e desgastante quanto o homem, e tem uma carreira profissional a defender.

O seu papel social de mãe foi-se alterando, fruto da sua necessidade quotidiana de garantir uma presença assídua no seu posto de trabalho. Para garantir o apoio aos filhos, a família entrega o seu papel social a novos “sistemas” emergentes, tais como os colégios com Actividades de Tempos Livres (ATL), as “amas” ou mesmo as avós, que voltam a ser as “mães” dos netos.

⁵ Ibidem, pag 3 e 4

As crianças passam a ser acompanhadas no seu desenvolvimento por um conjunto de estruturas externas à sua “família”, que exercem sobre ela uma influência determinante na procura de valores e padrões, afastando-a muitas vezes do pensamento do seu seio familiar. Questões antes tabu, como o divórcio passam a estar na ordem do dia. Verificam-se então grandes tendências na instituição familiar. Em primeiro lugar a redução do seu tamanho, ou seja os casais têm menos filhos – fruto dos elevados custos financeiros para garantir o acompanhamento dos menores nos colégios, enquanto os pais estão nos seus empregos. Depois, verifica-se uma despadroneização dos papéis parentais, ou seja, é o homem quem ocupa o lugar na cozinha, e em muitos casos é “doméstico”, enquanto que a mulher, fruto da sua vida profissional activa, acaba por chegar tarde, recusa papéis “domésticos”, e garante o sustento do agregado familiar. Verifica-se também uma “democratização” das relações intergeracionais, ou seja, o papel de tutor exercido por parte dos pais passa a ser encarado mais como de um amigo mais velho, um par, desaparecendo o formalismo nas relações “PAI-FILHO”. Por último, é de salientar a redução da ligação emocional à rede familiar externa, devido às restrições de tempo que os pais têm com a vida profissional cidadina, e que lhes retira tempo para proporcionar a ligação dos filhos com a restante família (tios, primos, etc.).

A par destas tendências, verifica-se na sociedade o surgimento de uma grande diversidade de sistemas convencionais, os quais são frutos das alterações de mentalidades progressivamente introduzidas. Uma associação americana que realizou um trabalho nesta área, *Family Diversity Projects*, identificou doze tipos de relações tipo “família” (para além da “família nuclear”) onde se pode reconhecer: 1) famílias adoptivas; 2) “foster families” (famílias de alimento/acolhimento); 3) “stepfamilies” (com padrasto/madrasta e enteados) e famílias em processo de divórcio; 4) famílias monoparentais; 5) famílias multiraciais; 6) famílias unidas pela doença ou pela morte; 7) famílias gays/lésbicas e “alternativas” (“families we choose” na terminologia de K. Weston); 8) famílias interconfessionais; 9) famílias multigeracionais; 10) famílias imigrantes; 11) famílias que enfrentam problemas físicos; 12) famílias que enfrentam problemas mentais.⁶

Estes novos sistemas surgem como resultante de uma nova sociedade, construída com base num ambiente profissional competitivo, e onde mulher e homem concorrem para a mesma função. Muitas das crianças nascidas dos casais dos anos 60, sofreram

⁶ Ibidem, pag 1

as consequências destas novas formas de convivência, e acabaram com pais separados, ou viveram situações familiares traumatizantes, física e/ou psicológica.

Essas crianças, foram necessariamente conceber o seu conceito de família, baseado na percepção que tiveram da sua realidade familiar, ou seja, com base nas experiências vividas na infância e respostas internas encontradas para ultrapassar esses traumas.

Em suma, o efeito “bola de neve” no qual o conceito de “família” foi envolvido (conjuntamente com todos os factores anteriormente mencionados), levou à cisão do antigo conceito de família nuclear.

Como toda a mudança, esta trouxe consequência positivas e negativas na sociedade, sendo que ainda é muito cedo para se perceber os seus reais alcances. Como resultante desta nova percepção, as relações no seio familiar tomaram nova consciência.

“A transformação da família nas últimas décadas levou alguns especialistas a colocar de diferentes prismas o problema de saber até que ponto não é necessário reformular em novos termos, os dispositivos legais relativos às obrigações parentais relativamente às crianças, não só devido ao aumento da pobreza infantil relacionada com situações de divórcio ou de afastamento de um dos parentes próximos, mas ainda pelos novos laços que se criam com a expansão das “stepfamilies” e das famílias extensas. O cuidado com os parentes idosos é outra dificuldade que importa enfrentar.”[†]

Contudo, e pese embora o “homem” seja um animal social, ele não deixa de ser “animal” com instintos fundamentais como o de sobrevivência, sexual, etc., os quais, quando pressionados ou oprimidos geram, ou são potenciadores de gerar, comportamentos agressivos ou altamente violentos. A família, independentemente do seu “tipo”, continuará a ser sempre a primeira linha de embate da violência social, com as consequências inerentes no futuro da sociedade.

1.2 Violência doméstica

Falar de violência doméstica em geral, é entrar num universo de conceitos vastos e abstractos, onde cada palavra abrange um significado muito próprio, pelo que, carecem de ser esclarecidos e limitados, de forma a restringir o fórum da sua aplicação.

[†] Ibidem, pag4

Diversos autores estudaram este fenómeno de violência doméstica, formularam teses e definiram conceitos, que no seu conjunto ajudar-nos-ão a compreender a verdadeira dimensão deste flagelo.

Domenach (1978) definiu a violência como sendo “o uso de uma força, aberta ou fechada, com a finalidade de obter de indivíduos ou grupo o que eles não consentem livremente.”

Segundo Vicente, Lisboa e Nóvoa (2003) violência pode também ser caracterizada por “um acto considerado violento (...) constituindo, pelo menos para quem o representa, um poder arbitrário não aceite.”⁸

Por outras palavras podemos dizer que o conceito de violência é dinâmico, reportando-se genericamente, segundo Lourenço, Lisboa, Pais (1995), a “uma transgressão das normas e dos valores socialmente instituídos em cada momento, pelo que a sua classificação, para além de variar consoante os contextos e ao longo do tempo, pode não ser partilhada por todos os actores sociais envolvidos, sendo que o mesmo facto pode não ser apreendido nem avaliado segundo os mesmos critérios, assistindo-se a uma variação temporal e espacial do seu significado.”⁹

A assunção social de determinados actos como violentos ou mesmo como crimes, decorre, portanto, da representação que uma sociedade, ou segmento dela, faz desses actos e da necessidade de adoptar medidas no sentido de os controlar e condicionar, bem como aos agentes que os praticam.

Vistos os vários conceitos que o termo “violência” pode assumir, importa, agora, transpor essas mesmas definições para o campo da violência doméstica, através de uma clarificação do entendimento do termo “doméstico”. Para nos ajudar, iremos recorrer à definição apresentada pela UNICEF em 2000, ou seja, “o termo “doméstico” no âmbito da definição de “violência doméstica” não deve confinar-se apenas aos limites das paredes do lar familiar, mas antes focalizar-se no tipo e na natureza das relações que envolvem determinadas pessoas.”

Estamos agora mais capazes de compreender uma definição universal do termo “violência doméstica”, pelo que optamos por adoptar o conceito proposto pela comissão de peritos para o acompanhamento da execução do Plano Nacional contra a Violência Doméstica (PNCVD), ou seja, “qualquer conduta ou omissão que inflija, reiteradamente, sofrimentos físicos, sexuais, psicológicos ou económicos, de modo

⁸ Citados pelo Professor Nelson Lourenço na acção de formação “Violência Doméstica e a intervenção Policial”, promovida pelo MA1 – II PNCVD, que decorreu em SET/OUT 2005, Queluz.

⁹ Ibidem.

directo ou indirecto (por meio de ameaças, enganos, coacção ou qualquer outro meio), a qualquer pessoa que habite no mesmo agregado doméstico ou que, não habitando, seja cônjuge ou companheiro ou ex-cônjuge ou ex-companheiro, bem como ascendentes ou descendentes”.¹⁰

Este conceito veio alterar o estereótipo de que a violência doméstica, é um mero caso de agressões entre marido e mulher. A violência doméstica abrange, hoje, uma diversidade de vítimas e agressores, que vão desde o casal propriamente dito até aos descendentes e ascendentes, passando por outros indivíduos que participem das relações interfamiliares.

Em suma, este fenómeno de violência não é novo. O aumento do número de casos denunciados não é sinónimo do aumento deste tipo de crime, pelo contrário, este aumento é um sinónimo de uma sociedade mais consciente, mais informada, e por isso mesmo menos silenciada.

Em 2006, e como forma de sistematizar os dados sobre a violência doméstica, é criado e colocado em prática o novo auto de notícia de violência doméstica, o qual trouxe como instrumento inovador a possibilidade de avaliar o risco das vítimas.

2. ASPECTOS DA VIOLÊNCIA DOMÉSTICA

2.1 No plano jurídico – quadro legal do crime de maus tratos

Para se compreender as reais implicações jurídicas, bem como o “alcance” que o legislador pretendeu dar ao texto da lei, quando tipificou o “crime de maus tratos”, é fundamental recuar no tempo e perceber as evoluções histórico-jurídicas que este tipo de ilícito criminal sofreu ao longo do tempo.

Foi com a reforma penal de 1982 que, pela primeira vez, se tipificou a conduta de maus tratos, tendo este crime vindo a ser sucessivamente alterado por três vezes (1995, 1998 e 2000), até atingir o estado actual, fruto da última revisão em 2000.

Das alterações introduzidas ao longo de dezoito anos iremos identificar as de maior relevo, mas de forma mais exaustiva no tocante às alterações introduzidas pela lei n.º 7/ 2000.

¹⁰ Ministério da Igualdade, I Relatório Intercalar de Acompanhamento do Plano Nacional Contra a Violência Doméstica, Lisboa, Maio de 2000 (documento policopiado)

A reforma penal de 1982, fez surgir pela primeira vez, o crime de maus tratos, previsto e punido no então art.º 153.º, sob a epígrafe de “Maus tratos ou sobrecarga de menores e de subordinados ou entre cônjuges”, com a seguinte redacção:

“1. O pai, a mãe ou tutor de menor de 16 anos ou todo aquele que o tenha a seu cuidado ou à sua guarda ou a quem caiba a responsabilidade da sua direcção e educação será punido com prisão de 6 meses a 3 anos e multa até 100 dias quando, devido a malvadez ou egoísmo:

a) Lhe infligir maus tratos físicos, ou o tratar cruelmente ou não lhe prestar os cuidados ou assistência à saúde que os deveres decorrentes das suas funções lhe impõem ou;

b) (...).

2. (...)

3. Da mesma forma será ainda punido quem infligir ao seu cônjuge o tratamento descrito na alínea a) do n.º 1 deste artigo.”

De realçar que, a redacção inicial, estabelecerá um aspecto que se mantém constante até hoje, o facto de manter sob o mesmo normativo a previsão e punição de condutas que mistura, enquanto vítimas, cônjuges, menores, pessoas particularmente indefesas e subordinados.

A redacção inicial apresenta algumas lacunas, como sejam situações que deveriam estar tipificadas (e.g. maus tratos psíquicos), ou outros sujeitos que podem ser vítimas da violência doméstica deveriam estar previstos (e.g. idosos e doentes).

Tratava-se de um crime de natureza pública, que não depende de queixa, podendo e devendo as autoridades proceder oficiosamente ao apuramento e julgamento dos factos.

A prática jurisprudencial veio ainda a estender aos maus tratos conjugais (incluindo os maus tratos ao cônjuge ou a quem conviver em condições análogas) o elemento subjectivo da ilicitude, previsto no n.º 1, comportamento “devido a malvadez ou egoísmo”, o que restringiu de forma substancial a efectiva aplicabilidade prática deste ilícito.

A segunda alteração importante deu-se com a publicação do Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de Março, o qual introduziu alterações de relevo, passando a contemplar a experiência jurisprudencial e os ensinamentos doutrinários entretanto produzidos. O crime de maus tratos recebeu uma ordenação diferente (passou a ser o artigo 152º do Código Penal), e passou a ser epigrafado de “Maus tratos ou sobrecarga de menores, de incapazes ou do cônjuge” sob a seguinte redacção:

1. *Quem, tendo ao seu cuidado, à sua guarda, sob a responsabilidade da sua direcção ou educação, ou como seu subordinado por relação de trabalho, pessoa menor, incapaz ou diminuída por razão de idade, doença, deficiência física ou psíquica e:*

a) *Lhe infligir maus tratos físicos ou psíquicos, ou o tratar cruelmente;*

b) (...),

c) (...);

2. *A mesma pena é aplicável a quem infligir ao cônjuge, ou a quem com ele conviver em condições análogas às dos cônjuges, maus tratos físicos ou psíquicos. O procedimento criminal depende de queixa.*

3.(...).

Esta nova redacção passou a prever não só os maus tratos físicos, mas também os maus tratos psíquicos (n.º 1 al. a)). Passaram a ser contempladas enquanto potenciais vítimas da violência familiar idosos e doentes (n.º 1) e quem viver em condições análogas às do cônjuge (n.º 2). Eliminou-se a referência à “malvadez ou egoísmo”.

O procedimento pelo crime de maus tratos conjugais passou a depender de queixa, deixando de ser um crime público para passar a ser um crime semi-público.

Agravou-se substancialmente a pena de prisão, passando de 6 meses a 3 anos para 1 a 5 anos.

Em 1998, com a publicação da Lei n.º 65/98, de 2 de Setembro, o crime de maus tratos voltou a ser alterado, passando a ser epigrafado de “*Maus tratos e infracção de regras de segurança*” e com a seguinte redacção:

1. (...)

2. *A mesma pena é aplicável a quem infligir ao cônjuge ou a quem com ele conviver em condições análogas às dos cônjuges maus tratos físicos ou psíquicos. O procedimento criminal depende de queixa, mas o Ministério Público pode dar início ao procedimento se o interesse da vítima o impuser e não houver oposição do ofendido antes de ser deduzida acusação.*

3. (...)

4. (...).

O procedimento criminal continua a depender de queixa, mas é atribuída a legitimidade ao Ministério Público para dar início ao mesmo, se o interesse da vítima o impuser. Desta forma procurou-se evitar que uma grande parte dos ilícitos relativos à violência conjugal ficasse impune em virtude das dificuldades da vítima para iniciar

o processo. Contudo, a lei deixou à vítima a possibilidade de pôr termo ao processo ainda que o mesmo se tivesse iniciado sem a sua queixa.

Finalmente em 2000, é introduzido o regime actual, através da Lei n.º 7/2000, de 27 de Maio. A redacção vigente é a seguinte:

1. (...)

2. (...)

3. *A mesma pena é também aplicável a quem infligir a progenitor de descendente comum em 1.º grau maus tratos físicos ou psíquicos.*

4. (...)

5. (...).

A actual redacção veio atribuir uma natureza pública ao crime de maus tratos (artº 152.º, n.º 2), cessando assim, a possibilidade anteriormente introduzida que permitia à pessoa maltratada a decisão última relativamente à continuação do processo, ainda que o mesmo se tivesse iniciado sem a sua queixa.

No campo da tutela passou-se a abranger os progenitores de descendente comum (n.º 3), passando, nesta matéria, o âmbito da protecção penal para fora das paredes da casa de morada da família e do agregado familiar assim entendido.

Por forma a melhor colmatar as deficiências apontadas ao anterior regime, nomeadamente no que respeita à recorrente oposição da vítima ao prosseguimento do processo, previu-se agora uma possibilidade de suspensão provisória do processo (a livre requerimento da vítima), previstos nos artigos 281.º e 282.º do CPP. Para tal, o Ministério Público deve averiguar se a manifestação de vontade é genuína, consciente e isenta de pressões.

Ficou ainda prevista a possibilidade de ser aplicada ao arguido a pena acessória de proibição de contacto com a vítima, incluindo a obrigação de afastamento da residência desta, até ao máximo de dois anos (n.º 6).

Quanto ao crime de maus tratos, propriamente dito, o mesmo foi estruturado de forma a tratar quatro situações distintas: 1) maus tratos em geral (n.º 1); 2) maus tratos entre cônjuges (n.º 2); 3) maus tratos a progenitor de descendente comum em 1º grau (n.º 3); 4) da sujeição de trabalhador a perigo para a vida ou integridade física (n.º 4).

No primeiro caso, apresenta como conduta infligir maus tratos físicos ou psíquicos, ou o tratamento cruel, empregar em actividades perigosas, desumanas ou proibidas ou, sobrecarregar com trabalhos excessivos qualquer pessoa menor ou particularmente indefesa (em razão de idade, deficiência, doença ou gravidez), sendo

o agente quem tenha ao seu cuidado, guarda, sob responsabilidade da sua direcção ou educação, ou a trabalhar ao seu serviço uma das pessoas anteriormente descritas. No segundo caso, tem como conduta infligir maus tratos físicos ou psíquicos, em que a vítima e o agente são cônjuges ou vivem em condições análogas às dos cônjuges. No terceiro tipo legal a vítima e o agente têm a liga-los o facto de serem progenitores de descendente comum. Por fim, no quarto tipo legal, a vítima é o trabalhador e o agente aquele para quem a vítima trabalha, tendo como conduta a sujeição de trabalhador a perigo para a vida ou a perigo de grave ofensa para o corpo ou para a saúde, por inobservância das disposições legais ou regulamentares.

Em quaisquer dos casos presentes no artigo 152º, o bem jurídico a proteger é sempre o mesmo, ou seja, a saúde física e psíquica, consideradas no seu todo para o desenvolvimento harmonioso da personalidade e do bem-estar, em suma, a protecção do indivíduo e da sua dignidade humana.

No que concerne ao tipo objectivo do ilícito, o crime de maus tratos é um crime específico, porque pressupõe um agente que se encontra numa determinada relação com o sujeito passivo da acção. Este crime específico será impróprio ou próprio consoante as condutas em si já constituam crime (exemplo: maus tratos físicos) ou a conduta em si ainda não preencha um crime (exemplo: não dar dinheiro ao cônjuge se este não trabalha). O sujeito passivo é a pessoa que se encontra, para com o agente, numa relação de cônjuge ou análoga. As condutas podem manifestam-se pela acção, ou pela omissão, mas todas são puníveis pelo artigo 152º, se reiteradas. Se houver um grande lapso temporal entre as condutas ilícitas, será difícil provar o comportamento reiterado, cabendo nesse caso a pratica de um outro artigo do Código Penal. Este crime exige forçosamente que o agente haja com dolo.

2.2 No plano social e económico – causas, custos e consequências

Importa agora analisar as implicações que esta realidade criminal tem, não só sobre a família, mas também na sociedade em geral, pois o alcance das consequências provocadas por esta realidade, vão muito para além da mera esfera da vida privada.

Assim, se observarmos este fenómeno num plano meramente social, verificamos que existem factores socioculturais que mantêm as mulheres vulneráveis à violência, tais como a dependência económica (embora se aplique mais nas camadas menos abastadas da sociedade), a crença no domínio masculino (pela força física), o medo, etc. Estes factores estão marcadamente presentes no quotidiano, e verificam-se até

nos lugares de maior destaque na vida em sociedade (ex: o Parlamento, onde o número de mulheres é diminuto).

A própria sabedoria popular não ajuda a desmistificar esta realidade, com ditados como “entre marido e mulher ninguém mete a colher”, ou ainda “quanto mais me bates mais gosto de ti”. Assim, não surpreende que, ainda que sendo testemunha da violência, a sociedade se cale e consinta, pois encara o problema como sendo do foro privado do casal. É claro que esta visão está ultrapassada, na medida em que esta é uma questão pública e que jamais deve ser permitida pelo silêncio.

Mas a verdade é que a sociedade tolera a violência no seio da família como meio de solucionar conflitos, e vai mais além, ao aceitar a violência conjugal como um destino que a mulher deve aceitar passivamente a bem da família.

A UNICEF, num seu artigo sobre a violência doméstica, datado de Maio de 2000, vem apresentar um conjunto de factores potenciadores de perpetuar a violência doméstica, distinguindo-os em quatro categorias: 1) culturais; 2) económicos; 3) políticos e 4) legais.

Como factores culturais cita as definições culturais dos papéis apropriados para cada sexo, a crença na inerente superioridade masculina, valores que dão ao homem direitos de propriedade sobre as mulheres, a noção de que a família é uma esfera privada e sob o controle do homem e a aceitação da violência como meio de resolução de conflitos. Nos factores económicos destacam-se a dependência económica da mulher face ao marido, o acesso limitado a dinheiro e crédito e o acesso limitado a alguns cargos. Nos factores políticos temos a menor representação das mulheres no poder político e a noção de que a família é privada. Por fim, nos factores legais, temos o tratamento insensível da mulher vítima por parte da polícia.

É claro que estes factores estão em mutação e esta realidade apresentada, hoje, já difere ligeiramente.

Diagnosticadas as causas, vejamos agora os custos inerentes a este flagelo. Assim, os custos económicos e sociais da violência doméstica são bastante elevados, não só para a família em si, mas para toda a colectividade, uma vez que as despesas se dividem por tribunais, hospitais, refúgios, entre outros, que em muito dependem de dinheiros públicos.

Para a família propriamente dita, ela vai sofrer um processo directo de estigmatização social, sendo votada ao isolamento, seja temporário ou crónico, tornando-se extremamente dependente do tratamento, reabilitação e da segurança social. A família exposta a violência é isolada no seio da comunidade envolvente,

pois não sendo um modelo a seguir, procurar-se-á evitar o contacto com a mesma de forma a evitar o “contágio”. Assim se justifica o abandono a que atinge estas famílias são vetadas, que, pelas carências diversas que apresentam, se tornam dependentes dos Serviços de Acção Social.

Em termos de custos, a mesma fonte da UNICEF, identificou quatro tipos de custos: 1) os custos directos (decorrentes de serviços usados e prevenção da violência) tais como serviços sociais, médicos, policiais e alojamento; 2) custos não monetários (de dor e sofrimento) tais como o aumento da mortalidade via suicídio e homicídio, o abuso de álcool e drogas e depressões; 3) efeitos económicos (decorrentes do mercado de trabalho e impacto na produtividade) tais como a redução da produtividade no trabalho, falta de comparência, rendimentos mais baixos e diminuição do investimento; 4) efeitos sociais (fruto do impacto nas relações interpessoais e na qualidade de vida) tais como a transmissão da violência entre diferentes gerações, reduzida qualidade de vida e reduzida participação no processo democrático.

Por fim, falta apenas referir as consequências que a violência tem nas vítimas. Para além das marcas e contusões provocadas pelo uso da força, que o tempo e a medicina curam, há outras, bem mais graves e profundas, que perduram na vida da vítima. São as lesões psíquicas, a face oculta de uma realidade que ainda é um tabu. O homem, a mulher, a criança ou o idoso vítima de violência, tem vergonha da sua condição e, regra geral, isola-se, sofrendo sozinho. As consequências dos malefícios podem atingir dois níveis: lesões físicas (dores de cabeça, asma, fracturas ou hematomas) e psíquicas (depressão, medo, ansiedade, baixa auto-estima, disfunção sexual, problemas alimentares, perturbações, stress e distúrbios cognitivos e de memória).

As próprias crianças, que testemunharam violência doméstica ou que foram elas próprias vítimas de violência, acabam por ter problemas de saúde e comportamentais, incluindo problemas de perda de peso, dificuldade em comer e dormir. É frequente terem dificuldades na aprendizagem na escola e em fazerem amizades. Muitas tentam fugir ou até tentam o suicídio.

Essas marcas profundas, quando as vítimas crianças são do sexo masculino, podem motivar que, em adultos, enveredem por essa mesma prática da violência com a sua companheira.

3. ESTATÍSTICAS CRIMINAIS DO CRIME DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA

Os estudos elaborados sobre a violência doméstica, até à presente data, têm-se baseado essencialmente em dois tipos de dados: nas chamadas estatísticas criminais (também designadas por oficiais) e nos inquéritos de vitimação.

As estatísticas criminais baseiam-se nos registos das ocorrências recebidas pelas polícias, representando uma forma de medir a actividade criminal, e é largamente utilizada em vários países. De facto, na análise dos fenómenos criminais, deve sempre ter-se presente que, as denúncias formalizadas oficialmente, ou seja, que chegam ao conhecimento das polícias, correspondem apenas a uma parte da criminalidade real, constituindo a criminalidade não denunciada as chamadas cifras negras.

No que diz respeito ao fenómeno em análise, segundo o Relatório Anual de Segurança Interna (RASI), em 2006, a violência doméstica aumentou cerca de 30%, o que representa uma média de mais nove queixas por dia registadas pelas Forças de Segurança.

Importa contudo analisar os últimos cinco anos¹¹ e verificar de que forma evoluiu está problemática. Assim apresenta-se os dados sistematizados no quadro 1.

Ano	2002	2003	2004	2005	2006
Total Denúncias	14.071	17.527	15.541	18.193	20.595

Quadro 1 – Evolução das denúncias nos últimos 5 anos

Com a excepção do ano de 2004, em que as ocorrências baixaram (atingindo o valor de 15.541), o número de denúncias tem vindo a aumentar, de ano para ano, atingido o valor mais elevado em 2006: **20.595** casos.

Segundo a presidente da Estrutura de Missão Contra a Violência Doméstica (EMCVD), Dr.^a Elza Pais, desde 1999 até 2006 duplicaram as denúncias de violência

¹¹ Estrutura de Missão Contra a Violência Doméstica (EMCVD), 2007, em www.emcviolenciadomestica.com (visitado em 8 de Abril de 2007)

doméstica, o que representa “um sinal de que tem funcionado as estratégias de combate a uma realidade minada pelo silêncio.”¹²

Desde que o crime se tornou público, em 2000, tem havido um aumento médio de dez por cento de denúncias, que Elza Pais atribui às campanhas de informação, à crescente sensibilização da população e à criação de respostas para as vítimas conseguirem romper os ciclos de violência.

3.1 Ocorrências na área da Guarda Nacional Republicana

No que diz respeito ao número de ocorrências registadas nos últimos 5 anos pela Guarda¹³, na sua ZA, relativamente ao crime de maus tratos (Art. 152º CP), verifica-se desde logo que, de um total de **45.579**, a maior parte acontece entre cônjuges: **45.163** ocorrências.

Nos últimos cinco anos, houve um aumento crescente do número de participações, com excepção para o ano de 2004, em que se registou uma ligeira diminuição. Importa ainda referir que o ano transacto foi aquele que registou o maior número de ocorrências: **8.541**.

Quanto aos crimes contra crianças ou jovens, verifica-se uma ligeira subida ao longo dos últimos cinco anos, apresentando-se também o ano de 2006, aquele em que ocorreu o maior número de crimes: **416**.

ANO	Nº de ocorrências	
	Entre cônjuges	Contra crianças/Jovens até 16 anos
2002	5.795	270
2003	7.129	293
2004	6.768	317
2005	7.995	382
2006	8.541	416
TOTAL	45.163	2.043

Quadro 2 – Evolução das denúncias

¹² In Jornal Público, edição de 30Mar07

¹³ GUARDA NACIONAL REPUBLICANA, 2ª Repartição, 2002 a 2006

3.2 Caracterização da Vítima

A vítima deste tipo de crime é predominante do sexo feminino, conforme apêndice (quadro 3), apresentando-se o ano de 2006, como o que registou mais casos: **8.249**.

Importa referir que as vítimas do sexo masculino também apresentam no mesmo ano os valores mais elevados: **1.060** casos, contudo pode dizer-se que estes valores estão estabilizados, quando comparados com os anos anteriores. (**Anexo A**)

Já no que diz respeito à idade da vítima ela têm maioritariamente mais de 24 anos, sendo certo que é no ano de 2006 que se registam mais casos: **8.237**.

3.3 Caracterização do Agressor

3.3.1 Face ao grau de parentesco com a vítima

No que diz respeito ao agressor, o cônjuge (ou companheiro), assume-se como o principal actor da violência doméstica, sendo certo que foi no ano de 2006 que atingiu valores mais elevados: **8.097**. (**Anexo B**)

Relativamente ao pai, mãe, padrasto ou madrasta os valores ao longo dos anos apresentam-se muito próximos sendo certo que o ano de 2003 registaram valores mais elevados: **471**.

Já o filho(a) é no ano de 2003 que apresenta os valores mais elevados: **443**.

O ex-cônjuge (ou ex-companheiro(a)), e outros graus de parentesco, é também no ano de 2003 que apresentam valores mais elevados, respectivamente, 242 e 166, não sendo contudo valores significativos quando comparados com o cônjuge ou companheiro.

3.3.2 Face ao género e idade

Verifica-se que, relativamente ao género (**Anexo C**), o agressor é maioritariamente do sexo masculino, tendo existido maior número de agressores, durante os últimos cinco anos, no ano transacto: **8.263**. No que diz respeito ao sexo feminino também é em 2006 que apresenta valores mais elevados: **827**.

Analisando a idade do suspeito verifica-se que a maioria é significativamente maior de 24 anos, apresentando-se também o ano de 2006 como o que registou valores mais elevados: **8.738**.

3.4 Tipo de arma utilizada

O agressor utiliza os mais diversos tipos de armas na execução do crime, chegando inclusive a utilizar as armas de fogo, designadamente as armas de defesa e de caça.

Contudo, o agressor recorre mais frequentemente a outro tipo de objectos para a execução do crime, nomeadamente armas brancas, instrumentos (de trabalho e outros), veneno e outros produtos químicos, atingindo os valores mais altos em 2006: **1.141 (Anexo D)**.

No que refere à utilização de armas de fogo, a prática tem vindo a verificar-se uma diminuição, atingindo os valores mais baixos no ano transacto.

3.5 Morosidade processual e condenações

Uma das grandes dificuldades dos sistemas judiciais modernos, prende-se com a morosidade processual, apesar da celeridade ser um pressuposto da justiça eficaz.

Quando analisamos esta realidade criminal, desagregadora de um dos mais importantes pilares da sociedade (a família), esperamos eficácia judicial, de forma a minimizar as perdas para sociedade.

Contudo, a especificidade deste tipo de crime, leva a que a investigação perdure por tempo superior ao desejável, podendo ser encontradas duas explicações básicas para o efeito: a primeira é os prazos de espera, inevitáveis, associados à investigação propriamente dita ou da decorrência de determinados prazos previstos na lei; a segunda prende-se com a necessidade de verificar a reincidência no crime (para não ser enquadrado apenas nas ofensas à integridade física). A necessidade de haver um conjunto de registos de agressões entre os membros da família, para confirmar a existência do crime de maus tratos, sujeita as vítimas à exposição a uma violência brutal, apresentando-se como uma dificuldade do sistema penal.

Se analisarmos os dados da justiça entre 1998 e 2000, verificamos que a média de duração do tempo decorrido entre a data da prática do crime de maus tratos conjugais e a data da decisão final em 1ª instância era de 22 meses. Esta duração é substancialmente inferior à dos crimes contra as pessoas, grande grupo onde se inserem os maus tratos, que é de 29 meses.

Dos 365 processos crime de maus tratos findos no triénio de 1998 a 2000, resultaram 357 arguidos, sendo que 94% de vítimas eram do sexo feminino.

Do total dos arguidos considerados no crime de maus tratos conjugais, 34,7% foram condenados e 65,3% não foram condenados. O grande motivo de não condenação, com 82,4%, foi a desistência. Este dado vai ao encontro de todos aqueles que defendiam que um dos motivos pelo qual parecia haver poucas condenações se prende com o facto do crime de maus tratos conjugais ser semi-público. Motivadas

por pressões daqueles que lhe são mais próximos, no sentido de desistir do procedimento, as mulheres, em muitas situações, acabavam por ceder.

O crime de maus tratos conjugais apresenta uma percentagem de condenados do sexo masculino muito superior à do sexo feminino, respectivamente 98% e 2%. No conjunto de todos os crimes no período em análise, os condenados do sexo masculino representam 92% e os do sexo feminino 8%. A presença masculina entre os condenados é bastante elevada em todos os crimes, mas de forma mais vincada no crime de maus tratos conjugais, onde a vítima é por excelência a mulher.¹⁴

4. Estratégias de prevenção e intervenção

Na tríade punitiva Estado-Delinquente-Vítima, o vértice da vítima era, e é, o mais frágil. Muito embora todos os elementos jurídico-penais vigentes, e anteriores, confirmassem à vítima um estatuto e direitos ímpares nos sistemas jurídicos comparados, não existia em Portugal qualquer organização para apoiar de forma individualizada, qualificada e humanizada um cidadão vítima de crime.

No início dos anos 80, em alguns países começou a debater-se a problemática da vítima de crime nas suas diferentes vertentes - o lugar da vítima no Direito Penal vigente em cada país, a organização das associações e serviços que prestavam apoio à vítima, as questões éticas e as problemáticas da vítima.

As realidades jurídicas são obviamente diferentes de país para país, e as opções em termos de serviços públicos ou associações privadas diferem também, mas as questões éticas e deontológicas na prestação de serviços aos cidadãos vítimas de crime são convergentes, e assentam em alguns pilares fundamentais: o apoio à vítima de crime é acção necessária e fundamental para o equilíbrio da comunidade e para a pacificação social; cada vítima deve ser tratada de forma individualizada, já que a sua reacção ao crime e posterior reconstrução vivencial é muito variável e pessoal; os serviços devem ser gratuitos; e por fim, o acesso aos serviços e a qualidade de resposta deve pautar-se pelo princípio da igualdade, não havendo lugar para qualquer forma de discriminação.

Com base nestes princípios estruturantes, diversas organizações internacionais têm produzido importantes instrumentos jurídicos, que vêm progressivamente contribuindo para a cristalização de um conjunto de direitos fundamentais da vítima

¹⁴ GABINETE DE ESTUDOS E PLANEAMENTO DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, Estatísticas da Justiça, 1998 a 2000

de crime.¹⁵ É neste contexto, que surge um conjunto de entidades, públicas e privadas, com iniciativas diversas de ajuda às vítimas deste crime hediondo. Como forma de ajudar as vítimas a sair do ambiente violento onde estão inseridas, são criadas as denominadas “*casas de acolhimento*”, ou seja, locais onde as vítimas possam ficar escondidas e protegidas dos agressores. Essas casas surgem um pouco por todo o país, mas em número diminuto, pelo que, face ao número de solicitações, se teve de recorrer quer a quartos de pensões, quer a lares de idosos. (Anexo E)

As polícias tomaram a iniciativa de orientar a formação dos seus quadros para prestar um melhor serviço de atendimento às vítimas. São criadas em Portugal as Salas de Apoio à Vítima, numa rede nacional, espalhadas pelos Postos da GNR e Esquadras da PSP. (Anexo F)

Em suma, foram dados passos significativos na criação de estruturas de apoio, as quais têm um papel fundamental no apoio jurídico e psicossocial e que analisaremos de seguida.

4.1 Associação Portuguesa de Apoio à Vítima (APAV)

Neste contexto de crescente tomada de consciência dos direitos da vítima de crime, e visando colmatar a inexistência de qualquer estrutura de apoio, surge em 25 de Junho de 1990, por iniciativa de um grupo de 27 Associados Fundadores, a Associação Portuguesa de Apoio à Vítima.

A APAV iniciou a sua actividade sob a direcção de uma Comissão Instaladora, de 1990 a 1994, ano em que se realizaram as primeiras eleições para a constituição dos seus órgãos sociais. Na primeira fase da sua vida, desenvolveu-se apostando em duas linhas concretas de acção: a criação e manutenção de uma rede mínima de Gabinetes de Apoio à Vítima (GAV), apoiada numa rede de voluntariado social, e a cooperação com as instituições públicas e privadas existentes.

Decorridos oito anos de existência e tendo cumprido os seus objectivos iniciais, atingiu-se, com a realização das segundas eleições para os órgãos sociais e com a assinatura do Protocolo de colaboração e financiamento com os Ministérios da Administração Interna, do Trabalho e da Solidariedade e da Justiça (Diário da República, n.º 247/98, II Série, de 26 de Outubro), a fase de maturidade da vida associativa, propiciando-se assim condições para o desenvolvimento e aprofundamento do projecto.

¹⁵ Em www.apav.pt (visitado em 8 de Abril de 2007)

A nota dominante destes últimos anos tem sido a multiplicação das actividades desenvolvidas: tendo sempre como meta a sua finalidade última – o apoio a vítimas de crime –, a APAV tem-se posicionado em várias frentes, desenvolvendo, no seio da ampla rede de parcerias em que se insere, um conjunto de projectos.

O cumprimento da missão da Associação – apoio à vítima de crime - não se esgota nos atendimentos quotidianamente efectuados. A sua prossecução global e sustentada impõe uma multiplicidade de actividades que a Associação tem, dentro dos limites impostos pela sua actual estrutura, procurado empreender, como sejam a formação dos seus recursos humanos bem como de técnicos de outras instituições, de modo a que a qualificação destes permita um mais eficiente atendimento às vítimas, o desenvolvimento de projectos nacionais e internacionais – nomeadamente no âmbito de programas promovidos pela União Europeia – de investigação e de informação sobre a problemática das vítimas de infracções penais, ou a realização de campanhas de sensibilização da opinião pública.

A Associação Portuguesa de Apoio à Vítima é pois uma instituição particular de solidariedade social, pessoa colectiva de utilidade pública, que tem como objectivo estatutário promover e contribuir para a informação, protecção e apoio aos cidadãos vítimas de infracções penais.

É, em suma, uma organização sem fins lucrativos e de voluntariado, que apoia, de forma individualizada, qualificada e humanizada, vítimas de crimes, através da prestação de serviços gratuitos e confidenciais.¹⁶

4.2 Estrutura de Missão Contra a Violência Doméstica (EMCVD)

Criada em Janeiro de 2005, pela Resolução do Conselho de Ministro nº 104/2005, de 8 de Junho, a Estrutura de Missão contra a Violência Doméstica tem por missão assegurar a coordenação interministerial necessária ao combate à violência doméstica, nomeadamente através da implementação do II Plano Nacional contra a Violência Doméstica e promover a reflexão prospectiva e discussão pública do tema da violência doméstica, tomando iniciativas que reforcem o envolvimento das entidades públicas e da sociedade civil na prevenção do fenómeno.

Inicialmente a depender do Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros, membro do Governo responsável pelas questões da Igualdade de Género e

¹⁶ Ibidem

da Secretária de Estado Adjunta e da Reabilitação, membro do Governo responsável pelas questões da Reabilitação e da Família, esta tutela conjunta, reforçou o sentido original da missão atribuída à EMCVD, e deu pleno acolhimento à necessidade de combater a violência doméstica numa perspectiva transversal e integrada, conjugando as sinergias de coordenação da Presidência do Conselho de Ministros com a operacionalidade das estruturas da Segurança Social vocacionadas para, no plano social, sustentarem as orientações a implementar.¹⁷

4.3 A Comissão de Protecção de Crianças e Jovens em Risco (CPCJ)

O actual modelo de protecção de crianças e jovens em risco, em vigor desde Janeiro de 2001, apela à participação activa da comunidade, numa relação de parceria com o Estado, concretizada nas Comissões de Protecção de Crianças e Jovens (CPCJ), capaz de estimular as energias locais potenciadoras de estabelecimento de redes de desenvolvimento social. As Comissões de Protecção de Menores, criadas na sequência do Decreto - Lei nº 189/91 de 17/5 foram reformuladas e criadas novas de acordo com a Lei de Promoção e Protecção aprovada pela Lei nº 147/99, de 1 de Setembro.

As Comissões de Protecção de Crianças e Jovens são instituições oficiais, não judiciárias, com autonomia funcional, que visam promover os direitos da criança e do jovem e por termo a situações susceptíveis de afectar a sua segurança, saúde, formação, educação ou desenvolvimento integral.

Estas Comissões tem assim como competência actuar sempre que a criança ou jovem esta em risco. Importa referir que este conceito se materializa sempre que, a criança ou o jovem, se encontra em situações de abandono, maus tratos físicos, etc.

As comissões de protecção são competentes na área do município onde têm sede, sendo certo que, nos municípios com maior número de habitantes, podem ser criadas, quando se justifique mais do que uma comissão de protecção com competência numa ou mais freguesias.

As autoridades administrativas e entidades policiais têm o dever de colaborar com as comissões de protecção no exercício das suas atribuições, incumbindo o dever de colaboração igualmente às pessoas singulares e colectivas que para tal sejam solicitadas.

Estas Comissões são acompanhadas, apoiadas e avaliadas pela Comissão Nacional de Protecção das Crianças em Risco, criada pelo Decreto - Lei n ° 98/98, de 18 de

¹⁷ Em www.emcviolenciadomestica.com/html/emcvd.asp (visitado em 08 de Abril de 2007)

Abril, a quem é cometida a planificação da intervenção do Estado e a coordenação, acompanhamento e avaliação da acção dos organismos públicos e da comunidade na protecção de crianças e jovens em risco.

4.4 Os Núcleos Mulher Menor da GNR (NMUNE)

Um dos fenómenos mais delicados com que as polícias, e neste caso a GNR, têm de lidar no seu dia-a-dia, é a violência exercida sobre homens, mulheres, menores, idosos e outras populações específicas. É uma área que se esconde atrás de uma penumbra de vergonha, do desconhecimento da lei e dos apoios existentes, das cifras negras e de dificuldade na prova.

Face a esta realidade, à Guarda Nacional Republicana, implementada em 96% do Território Nacional, impunha-se dar uma resposta policial qualificada, à semelhança do que outras forças policiais¹⁸, vinham fazendo na Europa, pelo que, através do Despacho nº 07/03-OG, de 21JAN03, são criados os NMUME.

A estes órgãos foi-lhes assim dada competência para *“Levar a efeito a investigação dos (...) crimes cometidos contra as mulheres e dos menores, crimes sexuais e violência doméstica, e suportar os outros (...) órgãos”*.

Por outro lado, a NEP/GNR – 9.03CIC, de 25 de Fevereiro de 2003, veio tornar ainda mais claras as prioridades e as funções dos NMUME, ao estabelecer, como competências: *“1. Levar a efeito a investigação dos crimes relacionados com as problemáticas das mulheres e dos menores enquanto vítimas e promover as acções de apoio que, para cada caso, forem consideradas necessárias e passíveis de serem efectuadas; 2. Outras que, directa ou indirectamente relacionadas com a investigação criminal operativa, lhe venham a ser atribuídas”*.

De facto, este projecto foi assim concebido no âmbito da reorganização dos mecanismos de prevenção e investigação Criminal encetada a partir de 2002, tendo como referência as problemáticas sociais e criminais que anteriormente não eram sujeitas a um tratamento específico e diferenciado. Neste sentido, criou-se uma valência especialmente dedicada à prevenção, acompanhamento e investigação das situações de violência exercida sobre as mulheres e os menores, designadamente ao nível da violência doméstica e dos crimes sexuais.

¹⁸ Em Espanha a Guarda Civil deu particular atenção a esta problemática, criando para o efeito equipas especializadas com competência para investigar os crimes de violência doméstica, que serviram como base de estudo no projecto de implementação dos NMUME – GNR.

A operacionalização do projecto NMUME concretiza-se essencialmente a dois níveis: a nível da coordenação e planeamento estratégico no Comando-Geral; a nível operacional nas equipas NMUME que estão distribuídas em todo Território Nacional, nos Grupos Territoriais. (Anexo G)

Com este projecto pretende-se uma abordagem mais abrangente e multidisciplinar des e fenómeno, integrando a acção dos NMUME na dinâmica das respostas (sociais e judiciais) locais, e focalizando a sua acção, não só nas vítimas, mas também ao nível dos agressores e das causas da violência.

Para além do objectivo geral de melhorar a qualidade da resposta policial ao fenómeno das violências exercidas sobre as mulheres e os menores, os objectivos específicos do Projecto NMUME, são os seguintes:

- A nível policial, o estudo do fenómeno e das suas causas, a sinalização e identificação de situações e o atendimento especializado e personalizado às vítimas (e aos agressores, quando aplicável);
- A nível processual penal, a elaboração dos processos de inquérito, propondo as medidas adequadas à protecção das vítimas e à recuperação dos agressores;
- A nível psicossocial, o encaminhamento das vítimas (e, em certos casos, dos agressores), no âmbito das redes locais de apoio social, o acompanhamento integrado das situações de violência e a participação activa nos processos preventivos da violência, centrada no combate às suas causas e na sensibilização/formação (destinada à população em geral e a grupos específicos).

Desta forma, o projecto envolve três fases: a primeira iniciada em 2004, visa a formação dos elementos NMUME destinados às equipas dos Grupos Territoriais; a segunda fase, iniciada em 2005, e que terá continuidade até 2008, tem como objectivo a formação especializada a elementos dos Postos Territoriais, escalão de proximidade no atendimento ao público, nomeadamente às vítimas de crimes; finalmente a terceira fase, a iniciar a curto prazo, visa alargar o âmbito funcional do projecto NMUME a outros tipos de vítimas, particularmente aos idosos e aos deficientes.

Em suma, o Projecto NMUME, embora tenha tido origem numa iniciativa autónoma e anterior da Guarda Nacional Republicana, veio a enquadrar-se no âmbito do II Plano contra a Violência Doméstica (medida do Governo Português, que pretendeu dar resposta a este problema, criando medidas de sensibilização junto dos parceiros que lidam com esta problemática), sendo certo que, a Fase III do projecto terá enquadramento no III Plano Nacional Contra a Violência Doméstica (2006-2009).

CONCLUSÃO

A violência doméstica é hoje em dia, um flagelo que atinge inúmeras famílias por todo o mundo, sendo uma realidade ainda bastante oculta nas sociedades modernas.

É um crime que não reconhece nem barreiras, nem estratos sociais, nem sexos, nem idades, atingindo a sociedade transversalmente em toda a sua plenitude, destruindo lares e vidas. Este fenómeno que atinge homens, mulheres, crianças e idosos, bem como outras demais que partilhem o seio de uma família, e que se esconde debaixo de um manto de vergonha e de preconceito, vem lentamente a ser exposto, através de uma maior consciencialização da sociedade.

Ao longo deste trabalho, procurámos analisar o fenómeno da violência doméstica como um todo, restringindo contudo os dados estatísticos à zona de acção da Guarda. Clarificámos conceitos, diagnosticámos causas, custos e consequências, assim como identificámos estruturas e organismos responsáveis pelo controlo e acompanhamento deste fenómeno criminal.

Quanto à nossa pergunta de partida, e consequentes hipóteses levantadas, foi possível concluir que a violência doméstica não é um crime da sociedade actual. Este flagelo tem raízes há muitos anos atrás, podendo mesmo dizer-se que sempre existiu nas relações afectivas, porém hoje tem maior visibilidade fruto de uma sociedade mais informada, mais justa e mais atenta, encontrando-se hoje o fenómeno mais exposto à denúncia e ao conhecimento público.

Quanto ao quadro legal em vigor que enquadra o crime de maus tratos (artº 152º do CP), constata-se que, apesar de o crime ter sido tornado público, poucos ou nenhuns benefícios trouxe quanto à protecção das vítimas de violência doméstica. A alteração da tipificação do crime de maus tratos, de semi-público para crime público, poderia efectivamente resolver o grande entrave ao arquivamento dos processos, ou seja, a desistência. Porém, a possibilidade criada de o processo poder ser “suspenso” a requerimento da vítima, inviabiliza na mesma, a sanção do criminoso. É certo que o mecanismo judicial actua, mas o facto de o processo poder ser suspenso, e o agressor poder voltar para casa, ainda que na obrigação de se reabilitar, na prática, deixa a(s) vítima(s) expostas, de novo, a agressões.

Quanto à última hipótese que levantámos, ou seja, da existência de estruturas de apoio às vítimas, verificou-se que hoje em dia existem mecanismos sociais e judiciais para apoio dos ofendidos, contudo são escassos, e muitas vezes desajustados. O facto de as vítimas serem retiradas da exposição à violência e colocadas em casas de

acolhimento, penaliza-as duplamente, pois não só foram ofendidas física e psicologicamente, como ainda têm de abandonar o seu lar e alterar o seu modo de vida. Consta-se ainda que, muitas das vezes, as mesmas são deixadas em locais onde as condições de vida não são igualmente fáceis, como por exemplo em lares de idosos, pelo que a mulher vítima prefere voltar para o lar, junto do agressor, e estar sujeita de novo aos maus tratos, a ter de sujeitar os seus filhos a viver em casas estranhas e impessoais, onde a sua vida privada é permanentemente devassada.

Por outro lado, é também forçoso operacionalizar os programas de tratamento e controlo dos agressores, pois, também eles, são uma das pedras de “toque” do sistema judicial em vigor, que possibilita a reabilitação dessa família desestruturada.

Quanto ao papel da Guarda no combate à violência doméstica, constata-se que a criação dos NMUME no seio da Investigação Criminal foi, inquestionavelmente, um passo muito feliz para a erradicação deste mal da sociedade, permitindo a detecção e encaminhamento das vítimas para os locais adequados, e trazendo uma resposta policial orientada, sensível e ajustada, sempre numa óptica de parceria integrada numa estratégia global.

Em suma, apesar dos passos já dados, há ainda um longo caminho a percorrer quer no campo da justiça, quer no campo social, para banir este mal da sociedade. Muito já se fez desde que o fenómeno começou a ser exposto, mas as respostas actuais ainda não conseguem satisfazer as necessidades das vítimas de maus tratos. É fundamental congregar esforços e reunir sinergias entre justiça e solidariedade social, entre polícias e sociedade, numa denúncia e acompanhamento permanente das realidades detectadas, sob pena de este flagelo continuar a existir e, por força das suas consequências, destruir o pilar fundamental da sociedade – a família.

9. WAR IN THE XXI CENTURY

**PELO MAJOR INFANTARIA
FRANCISCO MIGUEL GOUVEIA PROENÇA GARCIA**

Bibliografia omitida

**Conferência proferida pelo Autor
na Comissão Portuguesa do Atlântico
em 30 de Julho de 2007**

War is a global phenomenon, from Europe to Oceania, from America to Asia, all over Africa, recognized as a major issue by scholars of International Relations. This is one of the reasons why we are here presenting a brief essay on this topic.

This presentation is articulated in two distinct parts. Firstly, we will give a perspective of the transformation in the nature of armed conflicts. In fact, war has evolved from the wonderful trinity of Clausewitz model (original violence of its elements, the play of probabilities and chance, the subordinate nature of a political instrument), to an irregular, global, asymmetrical and permanent one, without a clear origin, which can appear in any place, and where everything and everyone can become possible targets.

Secondly, we will try to characterize war in the age of information, where high technology, mass media and zero casualties are dominant.

The transformation in the nature of armed conflicts - a perspective

When we think or speak about war, normally the associated image is a confrontation of the clausewitzian model, with a three levels analysis - State, Armed Forces, and Population. However, war as a political instrument of the State, opposing one State to another, opposing Armed Forces to other Armed Forces, constitutes a relatively recent phenomenon which will soon disappear (Creveld; 1991; p. 75).

In a world constantly marked by volatile identities (Badie, 2001; p. 71), nothing is certain; the strategical zones of interest have changed to other regions and turned into areas that are now capable of exporting their own instability (Ramonet, 2001; p. 56).

Nowadays global violence can be seen as asymmetrical and permanent, without a clear origin, appearing everywhere, reaching everyone. From a military perspective, this is the kind of situation typical of a unipolar world.

Contemporary wars, after 1945, now contemplate other actors beside States namely *intra-state and extra-state* actors. These actors are capable of executing military operations, of an extreme flexibility, which resemble a fight for survival (Bauer e Raufer, 2003; p. 165). In these operations there are no rules and no clearly defined objectives; therefore the monopoly of violence no longer belongs to the State (Weber, 1946).

In the Western world the hypothesis of returning to a pre-Westphalia past is growing day-by-day. The current process of change will be gradual, irregular and chaotic. The so called Failed States will in some regions of the planet benefit the growth of a non-state international violence, which in extreme cases can become a kind of privatized violence (Kaldor, 2001; p. 91 - 96).

According to Herfried Munkler (2003, p. 18) we are now going through a process of demilitarization of war. Wars will be fought partly by soldiers and will no longer be directed against military objectives. Its extreme violence is already directed against non combatant, including all domains of social life. In these wars child soldiers are frequently used, and a growing violation of human rights and the laws of war can be perceived (Singer, 2005; p. 7).

Barbarism has a fundamental role: to assure the fidelity of participants and also to create complicity in crime and in terms of stating a collective identity to face the enemy. In Clausewitz words violence reaches the edge, and the so called honour of the warrior is what will distinguish war from savagery (1976; p. 75).

Considering the tendency for other actors to appear in this kind of conflict, the character of the conflict itself had to evolve: These wars are irregular, structural or temporarily asymmetrical; they do not possess fronts, campaigns, bases, uniforms or any kind of respect for territorial limits. The objectives of these wars are fluid and characterized by close combat; the combatants are mixed with the population, which is used as a shield and, if necessary, as a kind of exchange currency. The 'strong points' of these wars are innovation, surprise and unpredictability. Apparently the ends justify the means, by the occasional use of terror, and the statute of neutrality and civil/military distinction disappear.

These wars are not only more common than the ones in the past, but they are also more important in terms of strategy therefore developing in insurgency operational environments. These new subversive background, are mentioned by other authors as fourth generation warfare. Others consider it to be wars of third kind, and for others they are seen as post-modern wars or, in the words of Mary Kaldor, new wars.

These wars happen basically amongst people, and besides the State itself, they involve a new kind of organizations that keep fighting each other. These are the kind of war that uses all available forms of coercion to convince political opponents of the intangibility of their objectives (Smith, 2006).

They also try to point out the exaggerated prices for the expected benefits, thus provoking consequences in the international system as a whole. In these wars the biggest victims are innocent civilians who represent more than 90% of the casualties (Pearson e Rochester, 1997, p. 306). In the last decade, about 2 million victims were children (an average of one child every three minutes) (Singer, 2005; p. 4-5).

In less developed countries (where the State had never been able to show its strength towards other social entities), during violent confrontations, the distinction between government, Armed Forces and population, disappears.

In a nearby future, the types of war can be classified as regular and irregular. Regular wars are those which follow the model defined by Clausewitz. Therefore when we talk about irregular wars the main actors can no longer be the State and its Armed Forces.

States can start a war against a terrorist net, a revolutionary movement, a rebellious army or even against transnational criminal organizations. Irregular wars can also be fought amongst all the referred entities and may not involve the State. In both types of wars, superiority in the access and treatment of information is of paramount importance. New and subtle instruments of intervention, which are frequently a part of these conflicts, are private military companies that can be looked at as an extension of the foreign policy of the State itself.

Adding to the above mentioned types of War, there is still one type which is worth mentioning: The war of transformation.

This war was described in 1994 in the book by Alvin and Heidi Toffler, *War and Anti-war*. The authors announced a division of the world into three parts, which were associated with three kinds of war: agricultural wars, typical of the agrarian revolution period; industrial wars, a product of the industrial revolution, and finally wars of information, resulting from the revolution in information and knowledge.

Wars which are typical in terms of the society of knowledge have transformation forces as their main root and are connected with the great-powers, mainly the US military power.

There is a wrong tendency of labelling wars of transformation merely as high-tech wars. In fact, they are much more than just that. Wars of transformation are based not only on high technology but also (Garcia; 2005 b; Telo, 2002):

- On the use of space;
- On new tactics and the new organic composition of units;
- On the essential need for maintaining violence within political, ethical and strategical limits (accepted by the international community);
- On post conflict State Building;
- But also on civilianization (half military/half civilian)
- And above all, on the organizational model of the existing technologies, which are already available in civilian markets, and from which it is possible to create new and different capabilities in a system of systems.

Technology modifies the character of war, and not its nature, implying a new concept for the term war, in which the frontier between war and peace is no longer clear.

The order of Battle in Network Centric Warfare, develops around the concept of fast domain, operations RISTA (reconnaissance, intelligence, monitoring and target acquisition), together with the use of intelligent high precision weapons. The new battlefield is dominated by a system of systems, on the basis of Command and Control Warfare, therefore constituting the fifth dimension of war (Pereira, 2003; p. 160), where informational manoeuvre overlaps, and some times substitutes land manoeuvre.

More than continuous, operations are now simultaneous. Due to a smashing technological superiority and to Effects Based Operations, there is much less casualties. Gravity Centres include not only the physical space but also and above all, the cognitive domain. Nowadays, the purpose is to immobilize, control, modify and mould enemy's behaviour, in order to create a new political environment where losses can be controlled as a way to prevent negative reactions from the public opinion. For this reason, Edward Luttwak defined this phenomenon as post-heroic war; force used without jeopardizing lives. New technologies and the digitalization of Units dictate new strategical, tactical and organizational doctrines.

The robotization of the battlefield is on the way. Transformation warfare is recently the modernizing factor of psychological warfare and traditional insurgency. Now and in the future operational environment, the most important is the field of information,

mainly the access to it, the control and process of it in order to obtain knowledge and later to share it.

Soon, psychological technologies will have new instruments to influence “hearts and minds”, and these instruments will raise the role of psychological warfare and of information warriors. These warriors will also learn how to implement false realities and how to induce psycho-cultural movements, therefore favouring certain national interests, and creating a virtual reality whenever reality itself contradicts any strategic imperative (Valle, 2001)..

At a strategical level, information warfare implies the domain of the cyber-space; and it also implies that cyber attacks cannot be forgotten. This different kind of war implies a security and defense policy for cyber-space, therefore imposing the creation of a new geopolitical dimension, the dimension of cyber-space (Adams, 1993).

In wars of transformation, supremacy in means and systems of communications is vital. In most cases, space tends to be understood as the fourth dimension of war. Those who have the capacity of dominating space will dominate the world. Aided by space based global intervention weapons, space will become militarized, and will create a new form of dissuasion. These concepts also imply a geopolitical concept for space (Boniface, 2002; p. 122),.

Civilianization made the distinction between civilian and military men disappear, for it is no longer a question of Armed Forces entering in combat on their own, but together with the political communities they serve. Thus, this phenomenon of interpenetration works as an indicator of a new kind of Armed Forces: professional, with small contingents and reduced staff, major connections with Universities and research centres, integrating more women, more minorities and, with a growing tendency for the privatization of military activity (Moskos, Williams e Segal, 2000).

Both traditional structures and missions are now welcoming civilians. Private Military Companies have an important role in this area.

Wars of transformation are also distant wars. For most States defensive power is very limited in its response. These wars are also distant in terms of command and control, and the media plays a major role in it. In transformation wars, the duration in terms of intensity is very short - weeks - and its importance lie on this fact in terms of public opinion and political interest (Telo, 2002; p. 222). This means that in a post-

war operation period, the military presence will remain for a long time, similarly to what currently happens in Iraq.

Nowadays it is consensual that war does not correspond to the well known classification of Clausewitz for whom the War was “(...) a true instrument of policy, a continuation of political relations, and an accomplishment of these by other means (...)” (1976; p. 737). In fact, nowadays there has been an inversion of that principle: Politics is the continuation of War. Presently, war is a superior way of politics, superior because more demanding, leading to permanent special care and to a more complex elaboration of thought. Nevertheless, we also understand that war can be the failure of politics. One of the most important implications of this qualitative change in the concept of war is the alteration of the functional links between politicians and the military.

The involving politics is now crossing all levels of military action: The structure of military command, dealing with different levels of responsibility, is mainly concerned with political action. At a tactical level, a commander of a small force plays a local role in its contact with the population and authorities.

Wars involving a great power either on its own or in coalition, can be regular or irregular, and will always be made by forces of transformation. Now in Iraq, the intervention of the coalition is characterized by technological superiority; aerial supremacy; space domain; use of intelligent weapons and intense information warfare.

In Iraq, the coalition force gave place to a new Blitzkrieg, thus breaking the Iraqis will to fight on.

However, after the military occupation, a transformation in the nature of the armed conflict emerges, no longer following the clausewitzian model: other actors besides States become involved. Depending on the circumstance and the approach, we characterize these new actors as outlaws, terrorists, guerrillas, mercenaries or freedom fighters. None of them is representing a State.

Though stabilization operations are generally carried out by transformation forces, they now occur in a subversive environment: an environment, of close combat, where

neither a comprehensive strategy nor a well defined tactic exists; the objectives are fluid; innovation reigns, surprise and unpredictability are its dominant characteristics.

Terror is frequent, the distinction between civilians and military disappears, and combatants are mixed with the population. In this context, the population plays a basic role of logistic support, in terms of intelligence and at the same time, protection and source of conscription. On the other hand, the population is also the main target and the major victim.

In operational situations of this kind, the generalization of breaking both the laws of war and the regime of human rights protection is normal. In terms of insurgency wars we must remember the old premise: these wars are not gained by means of military action, but lost due to military inaction.

o copígrafo

de Vítor Mendes Pinto
Composição e impressão
320 exemplares / Novembro 2007
Depósito Legal 16 823 / 87
