



Ficha Técnica

Proprietário e Editora:	Academia Militar Rua Gomes Freire 1169-203 Lisboa Tel.: 213186900 Fax: 213186911 URL: www.academiamilitar.pt E-mail (Editor): manuel.carmo@academiamilitar.pt
Local:	Lisboa
Ano:	2025
Periodicidade:	Semestral
Depósito Legal:	209905/04
ISSN:	1645-8826/2976-0860

Paginação, Impressão,

Acabamentos e Capa:	Unidade de Apoio do Comando da Logística Centro de Audiovisuais do Exército
----------------------------	--

Tiragem:	200
-----------------	-----

A Revista Proelium está indexada à LATINDEX e acessível no Repositório Científico de Acesso Aberto de Portugal (RCAAP) em: <http://revistas.rcaap.pt/proelium>

Nenhuma parte desta obra pode ser reproduzida por qualquer processo eletrónico, mecânico ou fotográfico, incluindo photocópias, xerocópias ou gravação, sem autorização prévia da Academia Militar.

Órgãos da Proelium

Diretor: Major-General Lino Loureiro Gonçalves

Editor: Professor Doutor Manuel António Coelho do Carmo

Editores-adjuntos: Tenente-Coronel (Doutor) David Pascoal Rosado

Tenente-Coronel (Doutora) Helga Santa Comba Lopes

Major GNR (Doutora) Adriana Filipa Gameiro Martins

Major Pedro Daniel de Barros Gonçalves Meneses

Conselho Editorial:

Major-General (Doutor) João Jorge Botelho Vieira Borges

Professor Doutor Carlos Alberto Silva Melo Santos, Universidade dos Açores

Professor Doutor Pedro Telhado Pereira, Universidade da Madeira

Professor Doutor Henrique Manuel Dinis Santos, Universidade do Minho

Professor Doutor João Joanaz de Melo, Universidade Nova de Lisboa

Professor Doutor Vitor Manuel S. da Silva Ferreira, Universidade Técnica de Lisboa

Coronel (Doutor) Carlos Manuel Mendes Dias, Academia Militar

Tenente-Coronel (Doutor) José Carlos Dias Rouco, Academia Militar

Conselho Consultivo

Nacional: Major-General (Doutor) Jorge Filipe Corte-Real Andrade, Instituto Universitário Militar

Major-General (Doutor) Paulo Fernando Viegas Nunes, Academia Militar

Major-General GNR (Doutor) Nuno Miguel Parreira da Silva, Instituto Universitário Militar

Professor Doutor Diamantino Freitas Gómes Durão, Universidade Lusíada

Professor Doutor António José Barreiros Telo, Academia Militar

Professor Doutor José Fontes, Academia Militar

Professor Doutor Mário Lino Barata Raposo, Universidade da Beira Interior

Professor Doutor António Fernando Boletto Rosado, Universidade Técnica de Lisboa

Professor Doutor Carlos José Bernardo da Silva Barracho, Universidade Lusíada

Professor Doutor João Torres de Quinhones Levy, Universidade Técnica de Lisboa

Professora Doutora Lúcia Maria Portela Lima Rodrigues, Universidade do Minho

Professor Doutor João Paulo de Freitas Sousa, Academia Militar

Professora Doutora Ana Maria Carapello Romão, Academia Militar

Professora Doutora Paula Manuela dos Santos L. R. Figueiredo, Academia Militar

Professor Doutor António Joaquim dos Santos Serralheiro, Academia Militar

Professor Doutor Fernando José Gautier Luso Soares, Academia Militar

Professor Doutor Jorge da Silva Macaísta Malheiros, Universidade de Lisboa

Professora Doutora Maria da Saudade Baltazar, Universidade de Évora

Professora Doutora Sandra Maria Rodrigues Balão, Universidade Técnica de Lisboa

Professor Doutor Thomas Peter Gasche, Academia Militar

Professora Doutora Fernanda M. D. Nogueira, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas

Professora Doutora Sofia de Freitas e Menezes, Academia Militar

Professora Doutora Maria Francisca Saraiva, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas

Coronel (Doutor) João Pedro da Cruz Fernandes Thomaz, Academia Militar

Coronel (Doutor) João Paulo Nunes Vicente, Instituto Universitário Militar

Tenente-Coronel (Doutor) Francisco Miguel Proença Garcia, Universidade Católica Portuguesa

Tenente-Coronel (Doutor) Jorge Manuel Dias Sequeira, Exército

Conselho Consultivo

Internacional:

Professor Doutor Sven Biscop, Egmont Institute (Bélgica)

Professor Doutor Hermano Perrelli de Moura, Universidade Federal de Pernambuco (Brasil)

Professora Doutora Marta Lucia Oviedo Franco, Universidade Militar (Colombia)

Professora Doutora María Jesús Hernández Ortiz, Universidade de Jaén (Espanha)

Professora Doutora Ana María Lucia Casademunt, Universidade de Loyola Andaluzia (Espanha)

Professor Doutor José Luís R. de Alba Robledo, Universidade de Málaga (Espanha)

Professor Doutor Gary N. McLean, University of Minnesota (EUA)

Professor Doutor Michael F. Cassidy, Marymount University (EUA)

Professora Doutora Patrícia M. Salgado, Universidade Autónoma do Estado do México (México)

Colonel János Besenyő, PhD, Hungarian Defence Forces (Hungria)

Sumário

EDITORIAL.....	5
<i>Major-General Lino Loureiro Gonçalves</i>	
REDAÇÃO TÉCNICA AUTOMATIZADA NO ENSINO MILITAR.....	7
<i>Gonçalo A. Farias, Guilherme T. Freire, Flavio I. Riedlinger, Hélio Fernandes, David Pascoal Rosado</i>	
O COMANDO OPERACIONAL DO CHEFE DO ESTADO-MAIOR GENERAL DAS FORÇAS ARMADAS SOBRE A GUARDA NACIONAL REPUBLICANA NO ESTADO DE SÍTIO.....	21
<i>Adriana F. G. Martins, Daniel J. R. F. Gonçalves, Gonçalo F. Pinto, Miguel R. Martins, João M. Vicente, Gonçalo M. Paradela</i>	
UMA ANÁLISE PROSPECTIVA DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA.....	37
<i>Jorge A. Pinheiro Simão</i>	
DISSUASÃO, ASTÚCIA E ESTRATÉGIA INDIRETA: CONVERGÊNCIAS ENTRE TUCÍDIDES, NICOLAU MAQUIAVEL, CARL VON CLAUSEWITZ E LIDDELL HART NA TEORIA DO PODER E DA GUERRA.....	63
<i>Rodrigo Silva, Francisco P. Correia, David Pascoal Rosado, Manuel do Carmo</i>	
NO MEIO: A NEUTRALIDADE PORTUGUESA ENTRE BLOQUEIOS (1939-1945). UMA PERSPECTIVA DA HISTORIOGRAFIA.....	81
<i>António Paulo Duarte</i>	
A IMPORTÂNCIA ESTRATÉGICA DO ATLÂNTICO SUL, PARA A CHINA.....	105
<i>Anabela P. Brizido, Artur J. N. Café Alves, Alexandre Filipe da E. Aleluia, Luis Carlos V. A. Velho</i>	
O HÉTERO CONTROLO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. O CASO PARTICULAR DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO.....	125
<i>Diogo Nuno G. T. Feio, João Pedro A. Brites, João F. Dantas Silva, Gonçalo Nascimento de Castro</i>	
AI-BASED STRATEGIC CONFLICT ANALYSIS.....	143
<i>Carlos Ferraz, Gheorghe Mamaliga, João Nogueira, Flavio I. Riedlinger, Paulo Gomes, Hélio Fernandes</i>	
SOBRE A ESTRATÉGIA EMPRESARIAL DA ANTIGA CONFEITARIA DE BELÉM.....	163
<i>Raquel Conceição, João Gerardo, Sérgio Leite, Alexandra Trindade, Titânia Costa, David Pascola Rosado</i>	
“PROPAGANDA AMERICANA: “A DIPLOMACIA PÚBLICA” E O REGIME PORTUGUÊS”.....	203
<i>Olga Maria Oliveira Duarte</i>	
CAPACITAÇÃO DO SISTEMA INTEGRADO DE VIGILÂNCIA COMANDO E CONTROLO: EXTENSÃO AOS AÇORES.....	221
<i>Mário Ricardo F. P. de Carvalho, Ana Romão, Miguel Ângelo R. A. Amorim</i>	
SISTEMAS ESTRUTURAIS DESDE A PRÉ-HISTÓRIA ATÉ À ANTIGUIDADE (PARTE II).....	247
<i>João Carlos M. Rei, António Manuel C. de Sousa Gago</i>	

PREOCUPAÇÕES EM ELABORAR TRABALHOS DE FIM DE CURSO. CASO DE ESTUDO: ACADEMIA MILITAR DO EXÉRCITO.....	265
<i>Edmar da Silva Paim</i>	
A AUDITORIA DE DESEMPENHO EM CONTEXTO NACIONAL: UM ESTUDO DE CASO.....	281
<i>Rafaela Souto Freitas, Paulo Jorge Alves Gomes, Flávio Ivo Riedlinger</i>	
CRIAÇÃO DAS EQUIPAS DE INTERVENÇÃO PERMANENTE. ESTUDO DE CASO: ASSOCIAÇÃO HUMANITÁRIA DOS BOMBEIROS VOLUNTÁRIOS DA AZAMBUJA.....	299
<i>Alexandre A. S. Neves, João M. H. Patrício, João P. P. Vila Pouca, João M. A. Inácio, João A. A. Viegas, David Pascoal Rosado</i>	
NORMAS GERAIS E NORMAS DE REDAÇÃO DA REVISTA CIENTÍFICA PROELIUM (SÉRIE VIII).....	339
GENERAL STANDARDS AND FORMATTING RULES FROM THE PROELIUM SCIENTIFIC JOURNAL (SERIES VIII)	341

TODOS OS TEXTOS SÃO DA RESPONSABILIDADE EXCLUSIVA

DOS/AS RESPECTIVOS/AS AUTORES/AS

Editorial



Major-General Lino Loureiro Gonçalves

Comandante da Academia Militar

Prezados leitores,

É com a habitual satisfação e sentido de missão que publicamos mais um exemplar da Revista Proelium da Academia Militar (AM).

Como habitualmente, a publicação apresenta, no seu conteúdo, um carácter bastante eclético, ao tratar assuntos no âmbito de, praticamente, todas as áreas das ciências militares.

Para além de escritos produzidos, quer pelo corpo docente, quer pelos alunos da AM, apraz-me registar, como sempre, a preferência de investigadores e académicos, pertencentes a outras Instituições de Ensino Superior, ao optarem por publicar os seus trabalhos na nossa Revista Proelium.

Permitam-me uma menção especial à recorrente publicação de artigos de docentes e investigadores da Academia Militar do Exército Angolano, nossa congénere, circunstância que registamos com muito agrado.

Resta-me, apenas, desejar, a todos, umas boas leituras, esperando, igualmente, que o período de férias escolares que se avizinha possa servir para retemperar forças com vista ao próximo ano letivo de 2025/2026.

Major-General Lino Loureiro Gonçalves

Comandante da Academia Militar

DOI: https://doi.org/10.60746/8_17_42469

REDAÇÃO TÉCNICA AUTOMATIZADA NO ENSINO MILITAR

Gonçalo Aguiar Farias, Academia Militar, farias.ga@academiamilitar.pt

Guilherme Taborda Freire, Academia Militar, freire.gt@academiamilitar.pt

Flavio Ivo Riedlinger, Academia Militar, flavioivo@uchicago.edu

Hélio Fernandes, Academia Militar, helio.fernandes@academiamilitar.pt

David Pascoal Rosado, Academia Militar & Universidade Europeia,

rosado.dmp@exercito.pt

DOI: https://doi.org/10.60746/8_17_42470

ABSTRACT

This article presents the design and implementation of the TFI_NEP, a LaTeX-based model created to support the academic writing of Final Research Projects at the Portuguese Military Academy. The template is aligned with the regulatory requirements established by NEP 522/2.^a/AM (2024), which defines the structure, format, citation standards, and submission criteria for these academic documents. The solution integrates automatic features, such as word count verification, reference formatting according to APA (7th edition), and modular organization of the document. It is optimized for collaborative editing using the Overleaf platform and aims to support consistency, technical accuracy, and institutional compliance in producing research work. The article details the methodological approach adopted for the template's development, its structural components, and the procedures defined for implementation by students and advisors.

Keywords: LaTeX, NEP 522/2.^a/AM, Final Research Project, APA 7, Overleaf, Military Academy

RESUMO

Este artigo apresenta a conceção e implementação do template_TFI_NEP522_AM.tex, um modelo desenvolvido em LaTeX para apoiar a redação académica dos Trabalhos Finais de Investigação na Academia Militar. O modelo está alinhado com os requisitos regulamentares estabelecidos pela NEP 522/2.^a/AM (2024), os quais definem a estrutura, o formato, as normas de citação e os critérios de entrega aplicáveis a estes documentos académicos. A solução integra funcionalidades automáticas, como a verificação do número de palavras, a formatação das referências bibliográficas segundo o estilo APA (7.^a edição) e a organização modular do documento. Foi otimizada para edição colaborativa na plataforma Overleaf e visa assegurar a consistência, a precisão técnica e a conformidade institucional na produção dos trabalhos de investigação. O artigo descreve a abordagem metodológica adotada para o desenvolvimento do modelo, os seus componentes estruturais e os procedimentos definidos para implementação por parte dos estudantes e orientadores.

Palavras-chave: LaTeX, NEP 522/2.^a/AM, Trabalho Final de Investigação, APA 7, Overleaf, Academia Militar

1. INTRODUÇÃO

A elaboração dos Trabalhos Finais de Investigação (TFI) constitui uma fase integrante dos cursos de mestrado da Academia Militar (AM), exigindo conformidade com os requisitos metodológicos e formais definidos institucionalmente. Em 2024, a Norma de Execução Permanente 522/2.^a/AM (NEP 522/2.^a/AM) substituiu a versão anterior de 2016 (NEP 522/1.^a/AM), introduzindo modificações nos critérios relativos à extensão do trabalho, à composição da capa, ao sistema de citação e à normalização bibliográfica.

No processo de adaptação a este novo enquadramento normativo, verificou-se a oportunidade de desenvolver um instrumento técnico que promovesse a aplicação

sistemática dos requisitos da NEP 522/2.^a/AM e contribuísse para a uniformização da estrutura dos trabalhos. Para esse efeito, foi concebido um modelo em LaTeX (Lamport, 1994) que incorpora os elementos exigidos pela norma, facilitando a organização e apresentação formal dos TFI de forma automatizada.

O presente artigo descreve o processo de desenvolvimento do ficheiro LaTeX template_TFI_NEP522_AM.tex (TFI_NEP), concebido com o objetivo de garantir a conformidade com a norma vigente. O modelo integra funcionalidades automatizadas, incluindo a contagem de palavras, a formatação de referências segundo o estilo APA (7.^a edição) e a estruturação modular compatível com a plataforma Overleaf (Overleaf, 2023).

O artigo encontra-se estruturado da seguinte forma: a Secção 2 apresenta os fundamentos do LaTeX enquanto sistema de composição técnica e a sua adoção institucional; a Secção 3 contextualiza o papel do TFI na formação académica da AM; a Secção 4 analisa os requisitos da NEP 522/2.^a/AM e a respetiva tradução para o modelo proposto; a Secção 5 detalha a metodologia de desenvolvimento; e a Secção 6 descreve o processo de acesso e utilização prática do modelo. O artigo conclui com um conjunto de recomendações para institucionalização e atualização futura do ficheiro.

2. FUNDAMENTOS DO LATEX E APLICAÇÃO NO CONTEXTO ACADÉMICO DA AM

O LaTeX é um sistema de composição tipográfica orientado para a elaboração de documentos académicos e técnicos (Kopka & Daly, 2003; Mittelbach et al., 2004). Tem como base a linguagem TeX, desenvolvida por Donald Knuth na década de 1980, com o objetivo de estruturar a apresentação formal de conteúdos escritos (Knuth, 1984). A versão amplamente utilizada atualmente foi desenvolvida por Leslie Lamport e publicada em 1994, introduzindo uma camada de abstração sobre o TeX que permite definir logicamente elementos estruturais - como referências,

índices e secções - e automatizar a organização de documentos (Lamport, 1994). Esta configuração é particularmente adequada a contextos que requerem uniformização formal e conformidade com normas técnicas de formatação.

O modelo de funcionamento baseia-se na separação entre conteúdo e apresentação gráfica. O utilizador introduz comandos que descrevem a estrutura lógica do texto, como capítulos, listas ou citações, sendo a formatação aplicada por estilos predefinidos.

Esta abordagem assegura a consistência estrutural, reduz a necessidade de formatação manual e preserva a integridade do documento durante o processo de edição. Inclui mecanismos para a gestão automatizada de referências bibliográficas e de outros componentes estruturais, sendo compatível com gestores como BibTeX e BibLaTeX, o que permite a inserção automática de citações e a formatação segundo estilos normalizados, incluindo o formato APA - 7.^a edição. Integra também, de forma estruturada, elementos como tabelas, expressões matemáticas e imagens, preservando a lógica do documento e a coerência da sua organização.

A utilização da ferramenta tem sido incorporada em teses, artigos e documentos institucionais que exigem estruturação formal. Instituições de ensino superior disponibilizam modelos adaptados às suas orientações normativas, com base neste sistema.

Plataformas como o Overleaf (Overleaf, s.d.) têm sido adotadas como suporte à redação e compilação de documentos, permitindo a edição, partilha e controlo de versões em tempo real, sem necessidade de instalação local. A referida plataforma integra-se com gestores de bibliografia e suporta pacotes frequentemente utilizados no âmbito académico (Overleaf, 2023).

Tendo em conta estas funcionalidades e a sua adoção crescente, a utilização de um modelo técnico estruturado em LaTeX revela-se adequada para assegurar o alinhamento formal dos TFI da AM com os requisitos definidos pela NEP 522/2.^a/AM. A estruturação pré-definida dos conteúdos favorece a uniformização

dos trabalhos submetidos, facilita a verificação da conformidade e contribui para a racionalização dos procedimentos de avaliação. A definição de um modelo único permite ainda responder à necessidade de padronização entre ciclos e especialidades, promovendo coerência documental.

3. CONTEXTUALIZAÇÃO DO TRABALHO DE INVESTIGAÇÃO NA AM

O Trabalho de Investigação Aplicada (TIA) constitui uma componente obrigatória dos cursos de Mestrado Integrado em Ciências Militares da AM. Tem como finalidade permitir a aplicação de metodologias de investigação científica a problemáticas com relevância institucional, operacional ou estratégica para o Exército ou para a Guarda Nacional Republicana (GNR). Neste enquadramento, insere-se na consolidação das competências desenvolvidas ao longo do ciclo de estudos, articulando a dimensão académica com os requisitos da realidade profissional militar.

A elaboração do TIA ocorre no último ano curricular, sob supervisão científica formal, e culmina na entrega de um relatório técnico-científico, sujeito a avaliação por um júri. O processo inclui a definição de um problema de investigação, a formulação das perguntas de partida e das perguntas derivadas, a enunciação das hipóteses, a construção do enquadramento teórico, a seleção dos métodos de recolha e análise de dados, e a produção de um relatório final que obedeça aos critérios de qualidade científica e de apresentação formal estabelecidos.

Com base na análise das práticas observadas na redação e avaliação dos TIA, foi identificada a possibilidade de interpretações divergentes relativamente à aplicação dos requisitos formais definidos na NEP 522/2.^a/AM. Esta potencial variabilidade sugere a utilidade da adoção de um modelo técnico padronizado, que possa ser utilizado de forma transversal por alunos e orientadores, contribuindo para maior uniformidade na aplicação das normas.

O modelo desenvolvido - o TFI_NEP - foi concebido com esse propósito. Formulado com base no sistema LaTeX permite a organização modular dos conteúdos, facilita a revisão contínua por parte dos orientadores e apoia a estruturação técnica do documento desde as fases iniciais do trabalho.

A adoção do TFI_NEP contribui para o alinhamento dos TIA com os critérios estruturais definidos pela norma em vigor, minimizando erros de formatação e promovendo a uniformização gráfica e metodológica. A sua aplicação transversal favorece a harmonização dos processos de orientação e avaliação, possibilitando que os júris concentrem a sua análise nos conteúdos substantivos da investigação.

4. REQUISITOS FORMAIS DEFINIDOS PELA NEP 522/2.^a/AM

A NEP 522/2.^a/AM define os requisitos formais a observar na elaboração dos TFI na AM. Esta norma estabelece a estrutura do documento, os elementos obrigatórios, a extensão permitida, o sistema de citação e o formato gráfico da apresentação.

A extensão do trabalho passou a ser determinada pelo número de palavras, substituindo o critério anterior baseado no número de páginas. O intervalo definido situa-se entre 12.000 e 15.000 palavras. A norma especifica também a estrutura do documento, incluindo os resumos, a introdução, o desenvolvimento, a conclusão, os anexos e a bibliografia.

A composição da capa deve incluir, no topo, a designação “ACADEMIA MILITAR”, bem como a identificação do júri, com menção do posto, nome e função de cada elemento (Presidente, Vogal e Orientador). A folha de rosto deve ser distinta da capa e não deve conter a identificação do júri. A identificação do autor deve apresentar o posto e a especialidade, com alinhamento centrado (por exemplo, “Aspirante de Infantaria Nome Apelido”). A norma não admite elementos genéricos como “Author.” provenientes de modelos externos.

Quanto aos resumos, a NEP 522/2.^a/AM estabelece que, tanto em português como em inglês, não devem ser incluídas siglas, acrónimos ou abreviaturas. Relativamente

às citações e à bibliografia, determina-se a aplicação do estilo APA – 7.^a edição, com normalização dos elementos e distinção entre citações breves e extensas. Citações com mais de três linhas devem ser destacadas em parágrafo próprio, com recuo e corpo de letra reduzido.

A norma exige ainda a inclusão de uma nota institucional padronizada na página inicial, que referencia explicitamente a própria NEP 522/2.^a/AM.

Estes requisitos têm implicações diretas na configuração técnica do modelo TFI_NEP, nomeadamente ao nível da segmentação por secções, da gestão das citações e da normalização dos elementos gráficos. As decisões relativas à sua operacionalização serão detalhadas na secção metodológica.

5. METODOLOGIA DE DESENVOLVIMENTO DO MODELO TFI_NEP

O modelo TFI_NEP foi desenvolvido para transpor, de forma estruturada, os requisitos formais da \NEP 522/2.^a/AM para um ambiente funcional em LaTeX. A sua conceção seguiu uma lógica modular, permitindo a divisão do trabalho em ficheiros autónomos - como capa, folha de rosto, resumos, capítulos e bibliografia - de modo a facilitar a edição segmentada, promover a reutilização e reduzir a incidência de erros de compilação ou formatação.

A sua aplicação prática foi testada na elaboração de um TIA real em 2024, o que possibilitou validar a conformidade técnica com a norma e identificar melhorias operacionais. Esta experiência originou a inclusão de instruções complementares e sugestões de preenchimento baseadas em casos concretos, com o intuito de clarificar procedimentos e evitar erros recorrentes.

Com base nesta validação empírica, a utilização do modelo foi orientada preferencialmente para a plataforma Overleaf, que permite edição colaborativa, partilha entre aluno e orientador, e controlo de versões. Esta opção visa assegurar acessibilidade, flexibilidade e coerência no processo de redação.

No plano técnico, o ficheiro principal (*main.tex*) funciona como ponto de entrada do documento e controla a organização global do projeto. Por meio do comando `\input{}`, este ficheiro coordena a integração sequencial dos ficheiros auxiliares, como *capa.tex*, *folha_rosto.tex*, *resumo.tex*, *abstract.tex*, *capítulo1.tex*, *capítulo2.tex*, *conclusões.tex* e *referências.bib*. A árvore de integração entre os ficheiros encontra-se representada na Figura 1. Esta configuração assegura estabilidade no processo de compilação e permite alterações localizadas sem comprometer a estrutura global do documento.

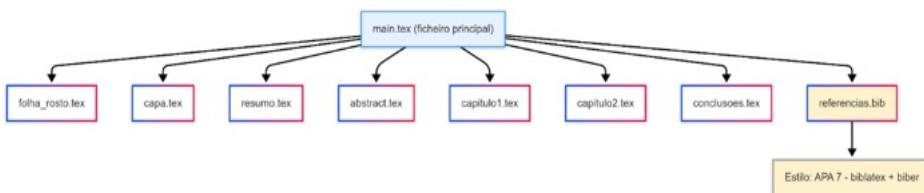


Figura 1: Estrutura modular do projeto LaTeX no Overleaf.

Fonte: Elaboração própria

A estrutura modular permitiu implementar de forma específica os requisitos normativos. Por exemplo:

- A contagem de palavras foi automatizada com integração do utilitário *texcount*, excluindo metainformação e elementos de formatação, em conformidade com o intervalo definido pela NEP (12.000 a 15.000 palavras);
- A composição da capa foi operacionalizada no ficheiro *capa.tex*, com campos definidos para “ACADEMIA MILITAR”, identificação do júri (posto, nome e função) e título do trabalho;
- A folha de rosto, diferenciada da capa conforme exigido, foi implementada no ficheiro *folha_rosto.tex*, preparado para impressão;

- O ficheiro de resumos (*resumo.tex*) inclui instruções explícitas para evitar o uso de siglas e acrónimos, conforme especificado na norma. A versão em inglês encontra-se no ficheiro *abstract.tex*;
- Os capítulos do trabalho são inseridos em ficheiros autónomos, como *capitulo1.tex* e *capitulo2.tex*, permitindo flexibilidade na organização do conteúdo;
- A secção final é redigida em *conclusoes.tex*, com estrutura compatível com a norma;
- A gestão da bibliografia é realizada no ficheiro *referencias.bib*, utilizando o formato BibTeX. A compilação é efetuada com os pacotes biblatex e biber, seguindo o estilo APA – 7.^a edição. As citações extensas são formatadas no ambiente quote, com recuo e corpo de letra a 11 pontos, em conformidade com a prática técnica habitual;
- A nota institucional exigida pela norma encontra-se numa secção inicial do documento, com formatação padronizada.

A gestão das referências é efetuada no ficheiro *referencias.bib*, utilizando o formato BibTeX. As entradas podem ser adicionadas manualmente ou exportadas de gestores como Mendeley, Zotero ou Google Scholar. Cada referência deve conter uma chave identificadora (por exemplo, *lamport1994*), usada no corpo do texto por meio do comando `\cite{}`. O estilo de citação segue o formato APA – 7.^a edição, implementado com os pacotes biblatex e biber. A Figura 2 ilustra o fluxo entre o ficheiro de bibliografia, o comando de citação no texto e a saída gerada no PDF final.

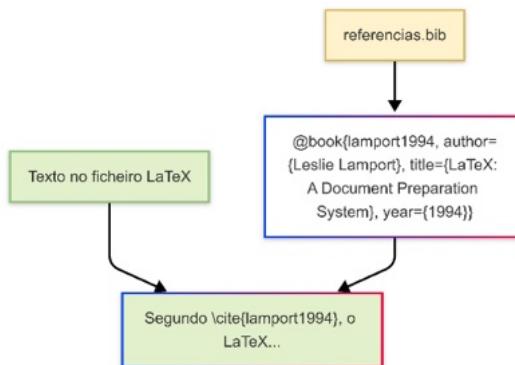


Figura 2: Exemplo de entrada bibliográfica e uso no texto.

Fonte: Elaboração própria

A contagem de palavras, conforme exigido pela NEP 522/2.^a/AM, pode ser verificada diretamente no Overleaf, através da funcionalidade *Word Count*. Esta ferramenta contabiliza apenas o conteúdo textual, excluindo comandos e formatações.

Por fim, a estrutura do modelo foi concebida para ser flexível e adaptável a alterações futuras na norma ou a requisitos específicos dos cursos. Foram também incluídas instruções contextuais nos ficheiros mais suscetíveis a erro (por exemplo, *resumo.tex*, *referencias.bib* e a secção relativa à composição do júri), bem como mensagens de aviso inseridas em blocos operacionais, com o objetivo de apoiar a correta utilização por parte dos utilizadores.

Em síntese, esta configuração visa garantir a funcionalidade, a conformidade e a facilidade de adoção do modelo TFI_NEP em diferentes cenários formativos. Trata-se de um recurso técnico estruturado, reutilizável e conforme com a NEP 522/2.^a/AM, passível de adoção transversal pelas diversas especialidades e ciclos de formação da AM.

6. ACESSO E UTILIZAÇÃO PRÁTICA DO TEMPLATE NO OVERLEAF

O acesso ao modelo realiza-se por meio do código QR anexo a este artigo, o qual direciona para a página pública do projeto. Está prevista a futura centralização deste acesso num repositório institucional, a alojar em interfaces como GitHub e Moodle ou num servidor interno da AM. Até à sua definição, o acesso será mantido por link direto e código QR.

Após aceder à página pública do projeto no Overleaf, o utilizador deve selecionar a opção *Open as Template*, que permite gerar uma cópia pessoal do modelo. Caso não possua conta registada na interface, será solicitado que proceda ao registo gratuito. A partir desse momento, a edição poderá ser realizada diretamente no ambiente disponibilizado.

A sequência de passos operacionais encontra-se representada na Figura 3, a saber:

1. Edição dos ficheiros do projeto, como *resumo.tex* e *capitulo1.tex*;
2. Preenchimento dos dados do autor, título e júri;
3. Inserção de conteúdos nos capítulos e resumos;
4. Atualização da bibliografia no ficheiro *referencias.bib*;
5. Compilação através da opção *Recompile*;
6. Verificação da estrutura e formatação conforme a NEP;
7. Exportação do ficheiro final, desde que respeitado o limite de palavras definido.

Concluída a introdução e a revisão dos conteúdos, o utilizador deve proceder à compilação final do projeto, selecionando novamente a opção *Recompile*. Se o documento estiver conforme com a estrutura e limites definidos, pode ser exportado por *Download > Source (.zip)* para arquivo local ou impressão. A partilha entre aluno e orientador é suportada pela funcionalidade nativa do Overleaf, permitindo revisões colaborativas.

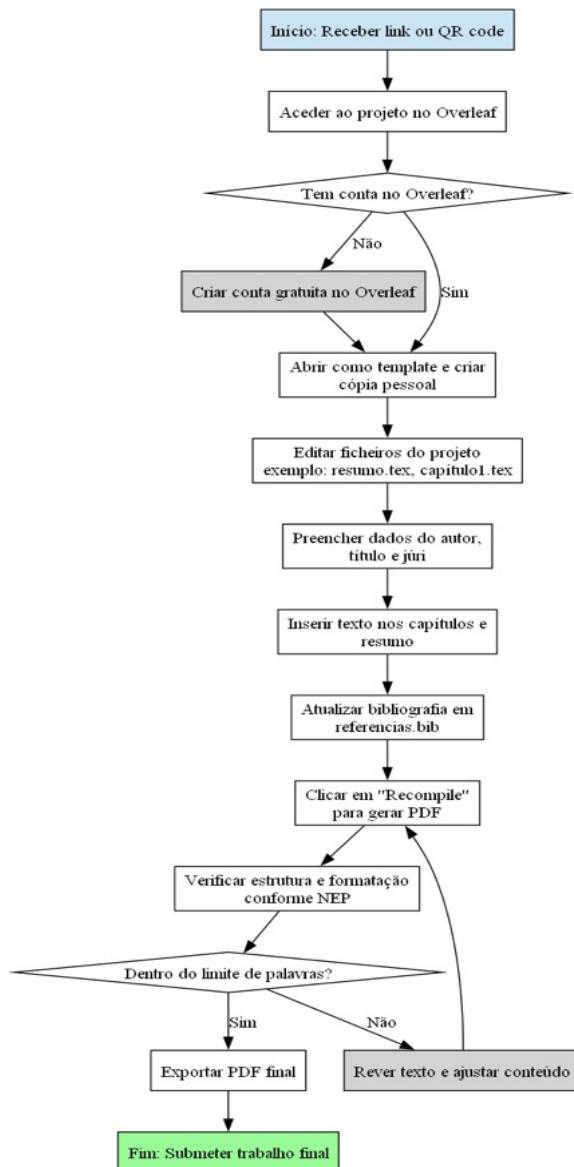


Figura 3: Fluxograma do modelo TFI_NEP.

Fonte: Elaboração própria

7 CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

A conceção do TFI_NEP responde às exigências formais da NEP 522/2.^a/AM, resultando num modelo técnico que visa assegurar a conformidade dos TFI com os critérios definidos pela AM. O modelo traduz os requisitos da norma para um sistema que pode ser utilizado por discentes e orientadores.

A integração de funcionalidades como a contagem automática de palavras, a normalização bibliográfica segundo o estilo APA (7.^a edição) e a organização por ficheiros permite assegurar o cumprimento das exigências desde o início do processo de redação. A utilização do LaTeX como linguagem base, articulada com a plataforma Overleaf, possibilita controlo técnico, consistência formal e colaboração entre os intervenientes, independentemente da experiência prévia.

A adoção do modelo contribui para a padronização da produção, a redução de erros e o ajustamento dos processos de orientação e avaliação. O modelo pode ser incluído nos procedimentos de formação, funcionando como ferramenta técnica e suporte para o desenvolvimento de práticas de escrita.

Recomenda-se que o modelo seja disponibilizado através de um repositório e acompanhado por documentação que oriente a sua utilização por diferentes perfis de utilizador. Sugere-se também a definição de um processo de revisão, com atualização anual ou sempre que ocorram alterações na norma. A manutenção do modelo poderá consolidar uma prática documental coerente com os referenciais em vigor, permitindo a articulação entre os processos de redação e os objetivos definidos para a investigação na esfera da AM.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- American Psychological Association. (2020). *Publication manual of the American Psychological Association* (7.ª ed.). APA.
- Lamport, L. (1994). *LaTeX: A Document Preparation System* (2nd ed.). Addison-Wesley.
- Knuth, D. E. (1986). *The TeXbook*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Kopka, H., & Daly, P. W. (2003). *Guide to LATEX*. Pearson Education.
- Mittelbach, F., Goossens, M., Braams, J., Carlisle, D., & Rowley, C. (2004). *The LATEX companion*. Addison-Wesley Professional.
- NEP 522/2.ª/AM. (2024). *Norma de Execução Permanente sobre a Redação dos Trabalhos Finais de Investigação da Academia Militar*. Academia Militar.
- Overleaf. (s.d.). *LaTeX Templates for Dissertations and Theses*. Recuperado em 21 de maio de 2025, de <https://www.overleaf.com/latex/templates/tagged/thesis>
- Overleaf. (2023). *Overleaf – The collaborative LaTeX editor*. Recuperado em 21 de maio de 2025, de <https://www.overleaf.com>.

Anexo



**O COMANDO OPERACIONAL DO CHEFE DO ESTADO-MAIOR
GENERAL DAS FORÇAS ARMADAS SOBRE A GUARDA NACIONAL
REPUBLICANA NO ESTADO DE SÍTIO**

Adriana Filipa Gameiro Martins, Academia Militar, martinsafg1@gnr.pt

Daniel J. R. F. Gonçalves, Academia Militar, goncalves.djrf@academiamilitar.pt

Gonçalo Fernandes Pinto, Academia Militar, pinto.gf@academiamilitar.pt

Miguel Raposo Martins, Academia Militar, martins.mr@academiamilitar.pt

João Miguel Vicente, Academia Militar

Gonçalo Mendes Paradela, Academia Militar, paradela.gm@academiamilitar.pt

DOI: https://doi.org/10.60746/8_17_42472

ABSTRACT

This paper aims to analyze the operational command of the Armed Forces Chief of Staff over the National Republican Guard during the state of exception namely the State of Siege, through a descriptive approach and the deductive method.

It was concluded that this specific command needs preventive approaches in dimensions such education, training and instruction, armament and equipment as well as military planning. It also suggests further studies on the existence of a liaison cell or a figure similar to a Liaison Officer for the National Republican Guard into the Joint Command for Military Operations of the General Staff with the aim of strengthening relations; of the integration of the General Commander of the National Republican Guard into the Supreme Council of National Defense, the Supreme Military Council and the Chiefs of Staff Council, in specific matters, as well as the individual reference of the National Republican Guard in the Strategic Concept of National Defense and the Military Strategic Concept.

Keywords: Operational Command, Armed Forces Chief of Staff, National Republican Guard; State of Siege;

RESUMO

Este estudo tem por finalidade analisar o comando operacional do Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas sobre a Guarda Nacional Republicana durante o estado de exceção que é o Estado de Sítio. Atende sobremaneira a uma abordagem descritiva e ao método dedutivo.

Neste estudo concluiu-se que este tipo de comando, em específico, carece de abordagens preventivas e de preparação nas dimensões ensino, formação e treino; do armamento e equipamento e do planeamento militar. Igualmente sugere a existência de estudos que aprofundem a possibilidade da existência de uma célula de ligação ou de uma figura legal semelhante a um Oficial de Ligação pela Guarda Nacional Republicana junto do Comando Conjunto para as Operações Militares do Estado-Maior General das Forças Armadas com o objetivo de reforçar relações; da integração do Comandante-geral da Guarda Nacional Republicana no Conselho Superior de Defesa Nacional, no Conselho Superior Militar e no Conselho de Chefes de Estado-Maior, em matérias específicas, bem como a referência individual da Instituição Guarda Nacional Republicana no Conceito Estratégico de Defesa Nacional e no Conceito Estratégico Militar.

Palavras-chave: Comando Operacional; Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas; Guarda Nacional Republicana; Estado de Sítio.

1. INTRODUÇÃO

O presente estudo aborda o tema “O comando operacional do CEMGFA sobre a GNR no Estado de Sítio” e tem por finalidade analisar a relação de dependência operacional da Guarda Nacional Republicana (GNR) do Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas (CEMGFA) na situação de exceção, em particular, do Estado de Sítio (ES). Significa que o estudo é limitado ao comando operacional do CEMGFA sobre a GNR no ES. O Estado de Emergência (EE), o Estado de Paz - em

que a GNR poderá integrar Forças Nacionais Destacadas (FND) - e o Estado de Guerra, não serão alvo de análise detalhada.

Este estudo é qualitativo, adota o método descritivo e tem por base a análise documental de legislação, de artigos, e de outra bibliografia considerada relevante. Algumas das fontes primárias advêm de dados obtidos através da realização de três entrevistas exploratórias.

As entrevistas exploratórias, com questões semiestruturadas, foram realizadas a dois Oficiais Superiores do Exército e a um Oficial Superior da GNR, colocados na Academia Militar. Da análise àquelas entrevistas, extraiu-se que o comando operacional do CEMGFA sobre a GNR, no ES, poderá ser alicerçado em três elementos essenciais: *a*) numa cadeia de comando única monopolizada pelo CEMGFA e no planeamento integrado para elevar a coordenação operacional; *b*) em doutrina, formação e treino militares (conjunto e comum) para promover a comunhão de princípios de atuação; e *c*) numa articulação de recursos para otimizar o seu emprego. Destas entrevistas também se subtraiu que poderia ser pertinente a existência da figura do Oficial de Ligação no Comando Conjunto para Operações Militares (CCOM) do Estado-Maior General das Forças Armadas (EMGFA).

2. ENQUADRAMENTO LEGAL DE DEFESA NACIONAL

A Constituição da República Portuguesa (CRP) consagra a Defesa Nacional (DN) enquanto assunto relevante, autonomizando-o no Título X. Simultaneamente, atribui ao Estado a obrigação da assegurar (cfr. n.º 1 do Art.º 273.º da CRP).

A CRP igualmente caracteriza a DN através de objetivos que são: garantir a independência nacional, a integridade do território e a liberdade e a segurança das populações (cfr. al. *a*) do Art.º 9.º conjugado com o n.º 2 do Art.º 273.º da CRP).

Todavia, a atual Lei de Defesa Nacional (LDN) densifica os objetivos de DN, acrescentando àqueles os de garantir a soberania do Estado e de assegurar a proteção

dos valores fundamentais constitucionais e o cumprimento dos compromissos internacionais do Estado no domínio militar (cfr. n.º 1 e n.º 2 do Art.º 1.º da LDN). Estes objetivos são garantidos contra qualquer agressão ou ameaça externas e com o respeito absoluto pelos princípios constitucionais, das instituições democráticas e das convenções internacionais (cfr. n.º 2 do Art.º 273.º da CRP). A DN é assegurada pelos órgãos de soberania, nomeadamente: o Presidente da República (PR); a Assembleia da República (AR) e o Governo, e pelo Conselho Superior de Defesa Nacional (CSDN) que - presidido pelo PR - é o órgão de consulta sobre assuntos de DN e de organização, funcionamento e disciplina das Forças Armadas (FFAA).

3. CONCEPTUALIZAÇÃO DO ESTADO SÍTIO

O ordenamento jurídico do ES está maioritariamente previsto na CRP e no Regime do Estado de Sítio e do Estado de Emergência (RESEE). Contudo, a análise ao ES não poderá ser feita sem a comparação com o EE dadas as características que partilham.

O ES ou o EE só podem ser declarados pelo PR quando verificadas situações de agressão efetiva ou iminente por forças estrangeiras; de grave ameaça ou perturbação da ordem constitucional democrática ou de calamidade pública (cfr. n.º 2 do Art.º 19.º da CRP conjugado com o n.º 1 e n.º 2 do Art.º 1.º do RESEE). Contudo, antes de decretar o ES ou o EE, o PR tem de previamente ouvir o Governo e ser autorizado, sob a forma de resolução, pela AR, ou quando esta não estiver reunida nem for possível a sua reunião imediata, da respetiva Comissão Permanente cujas decisões requerem a confirmação pelo Plenário.

O ES ou o EE quando declarados têm de ser sempre fundamentados com base nos critérios: de proporcionalidade e da adequação das medidas a adotar; de duração, não superior a 15 dias e com a identificação da data de início e término, sem prejuízo de igual prorrogação; de âmbito geográfico, na totalidade do território nacional ou somente numa parte; e da discriminação dos direitos, liberdades e garantias previstos

constitucionalmente cujo exercício ficará suspenso (cfr. Art.º 19.º da CRP conjugado com o Art.º 14.º do RESEE). Todavia, os direitos à vida, à integridade e à identidade pessoais, à capacidade civil e à cidadania, a não retroatividade da lei criminal, o direito de defesa dos arguidos e a liberdade de consciência e de religião nunca poderão ser suspensos (cfr. n.º 6 do Art.º 19.º da CRP conjugado com o n.º 1 do Art.º 2.º do RESEE). A estes critérios juntam-se ainda os poderes conferidos às autoridades militares e, em caso de necessidade, o grau de reforço dos poderes das autoridades administrativas civis e do apoio promovido às mesmas pelas FFAA.

Igualmente relevante é o facto de quando declarados conferirem responsabilidade às autoridades de adotarem as providências e as medidas necessárias e adequadas ao pronto restabelecimento da normalidade constitucional (cfr. n.º 8 do Art.º 19.º da CRP conjugado com o Art.º 19.º do RESEE).

Embora a CRP diferencie o ES do EE consoante a gravidade das situações e o exercício distinto da suspensão de direitos, liberdades e garantias, é o RESEE que os distingue detalhadamente.

Defesa Nacional n.º 1 do Art.º 1.º LDN	Estado de Sítio n.º 1 do Art.º 8.º do RESEE	Estado de Emergência n.º 1 do Art.º 9.º do RESEE
A DN tem por objetivos: 1. Garantir: - a soberania do Estado; - a independência nacional; - a integridade territorial de Portugal; 2. Assegurar: - a liberdade e a segurança das populações; e - a proteção dos valores fundamentais da ordem constitucional. <i>Contra qualquer agressão ou ameaça externas</i>	O ES é declarado quando se verifiquem ou estejam iminentes <i>atos de força ou insurreição</i> que ponham em causa: - a soberania; - a independência; - a integridade territorial; ou - a ordem constitucional democrática; e - não possam ser eliminados pelos meios normais previstos na Constituição e na lei	O EM é declarado quando se verifiquem situações de menor gravidade, nomeadamente quando se verifiquem ou ameacem verificar-se <i>casos de calamidade pública</i> .

Quadro 1: Sinopse dos objetivos da DN, do ES e do EE

Fonte: Elaboração própria.

Da análise ao Quadro 1, poderá assumir-se que os atos de força ou insurreição que contextualizam o ES se enquadraram na expressão qualquer agressão que, por sua vez,

integra os objetivos de DN. Estes objetivos afetam a soberania, a independência, a integridade territorial e a ordem constitucional democrática. Em simultâneo, é necessário o emprego de meios para lá dos previstos na CRP e na Lei (cfr. n.º 1 do Art.º 8.º do RESEE). Já o EE associa-se a situações de menor gravidade como é exemplo os casos de calamidade pública (cfr. n.º 1 Art.º 9.º do RESEE).

No ES é determinada a suspensão total ou parcial ou a restrição de direitos, liberdades e garantias ao passo que no EE poderá ser determinada a sua suspensão parcial (cfr. n.º 2 do Art.º 8.º e n.º 2 do Art.º 9.º do RESEE).

Outra característica diferenciadora, espelhada no RESEE, é o facto de somente no ES as Forças Segurança (FS) ficarem na dependência operacional do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas (CEMGFA) (cfr. n.º 3 do Art.º 8.º do RESEE).

4. O CEMGFA NO ESTADO DE SÍTIO

A figura de CEMGFA foi criada em 1950 para dirigir o Secretariado-Geral da Defesa Nacional que era o órgão de estudo e de trabalho do Ministro da Defesa Nacional (MDN) (cfr. Art.º 7.º do Decreto-Lei 37909 de 01 de agosto de 1950). Simultaneamente, o CEMGFA era o conselheiro técnico do MDN em assuntos relacionados com a organização geral das Forças de terra, mar e ar, à sua preparação para a guerra e à organização do conjunto da DN e o inspetor superior daquelas Forças (cfr. n.º 1 do Art.º 7.º do Decreto-Lei 37909 de 01 de agosto de 1950). O CEMGFA integrava o CSDN e o Conselho Superior de Direção de Guerra (cfr. Art.º 9.º do Decreto-Lei 37909 de 01 de agosto de 1950). A função de CEMGFA podia ser assumida por um Oficial General do Exército ou da Armada, sendo considerado hierarquicamente superior aos Oficiais generais dos outros Ramos (cfr. Art.º 7.º do Decreto-Lei 37909 de 01 de agosto de 1950). Atualmente, os três Ramos das FFAA são a Marinha, o Exército e a Força Aérea (cfr. al. b) do n.º 1 do Art.º 8.º da LOBOFA).

Atualmente e após várias reformas legislativas, o CEMGFA continua a ser o principal conselheiro militar do MDN e o Chefe de mais elevada autoridade na hierarquia das FFAA (cfr. n.º 1 do Art.º 11.º da LOBOFA conjugado com o n.º 1 do Art.º 8.º LOEMGFA), tendo na sua dependência os Chefes de Estado-Maior dos respetivos Ramos para todos os assuntos militares (cfr. n.º 2 do Art.º 11.º da LOBOFA conjugado com o n.º 2 do Art.º 8.º da LOEMGFA e n.º 3 do Art.º 23.º da LDN). Em matéria de DN, o CEMGFA integra dois órgãos de consulta: o CSDN e o Conselho Superior Militar (CSM), e preside ao Conselho dos Chefes de Estado-Maior.

Em contexto de não guerra, em que se inclui o ES, o CEMGFA detém o comando operacional sobre as FFAA. As FFAA são compostas por militares que estão subordinados à condição militar (cfr. Art.º 25.º da LDN) e organizados segundo uma estrutura vertical e hierarquizada (cfr. n.º 4 do Art.º 7.º da LOBOFA). A estrutura das FFAA compreende: o Estado-Maior General das FFAA; os três ramos das FFAA: a Marinha, o Exército e a Força Aérea; os órgãos militares de comando das FFAA: o CEMGFA e os Chefes do Estado-Maior da Armada, do Exército e da Força Aérea; e os órgãos militares de conselho (cfr. Art.º 8.º da LOBOFA).

As FFAA são um pilar essencial da DN sendo-lhes atribuída a exclusividade da componente militar (cfr. n.º 1 do Art.º 275.º da CRP conjugado com o n.º 1 do Art.º 22.º da LDN e n.º 1 do Art.º 1.º da LOBOFA). Desempenham todas as missões militares necessárias para garantir a soberania, a independência nacional e a integridade do Estado (cfr. al. a) n.º 1 do Art.º 4.º da LOBOFA) pelo que têm de estar permanentemente preparadas para fazer face a qualquer tipo de agressão ou ameaça externas (cfr. n.º 2 do Art.º 2.º da LOBOFA). Por outro lado, podem ainda ser empregues aquando do ES (cfr. n.º 2 do Art.º 24.º da LDN conjugado com o n.º 2 do Art.º 4.º da LOBOFA) cumprindo as missões militares atribuídas (cfr. Diretiva Estratégica do Estado-Maior-General das Forças Armadas 2023/2026).

Ainda no ES, o CEMGFA detém o comando operacional sobre outras forças e meios que se constituam na sua dependência, tendo como subordinados diretos os respetivos Comandantes (cfr. n.º 3 e n.º 4 do Art.º 11.º da LOBOFA conjugado com o n.º 5 e n.º 6 do Art.º 8.º da LOEMGFA). Em particular e a título exemplificativo, no ES, o CEMGFA exerce a ação de comando com efeitos unicamente operacionais sob as FS (cfr. n.º 3 do Art.º 8.º do RESEE). Perspetiva-se que este comando operacional atribuído ao CEMGFA contribua para otimizar o cumprimento conjugado das respetivas missões militares atribuídas a cada uma das Forças para fazer face às agressões (cfr. al. e) n.º 1 do Art.º 24.º da LDN conjugado com a al. e) n.º 1 do Art.º 4.º da LOBOFA).

Ainda do prisma da preparação contínua e de otimização do emprego operacional, ao CEMGFA e ao Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna é exigido que assegurem a articulação operacional (cfr. n.º 2 do Art.º 48.º da LDN conjugado com a al. d) n.º 2 do Art.º 12.º e n.º 1 do Art.º 27.º ambos da LOBOFA) através do estabelecimento de medidas e de procedimentos que garantam a interoperabilidade de equipamentos, sistemas e a utilização de meios (cfr. n.º 2 e n.º 3 do Art.º 27.º da LOBOFA).

Este quadro é reforçado pelo Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN) que menciona que deve ser aprofundada “(...) a cooperação entre as Forças Armadas e as forças e serviços de segurança em missões no combate a agressões (...)”, através de um Plano de Articulação Operacional que contemple não só as medidas de coordenação, mas também a vertente de interoperabilidade dos sistemas e equipamentos” (Governo de Portugal, 2013, p. 33). Este Plano de Articulação Operacional seria um complemento aos cenários previstos no Conceito Estratégico Militar (CEM) que envolvem o comando operacional do CEMGFA e as FS.

Ainda neste âmbito, às FFAA igualmente compete cooperar com as FS - que estão legitimadas a colaborar em matéria de defesa nacional - para em conjunto cumprirem

as missões no combate a agressões (cfr. al. *e*) n.º 1 do Art.º 24.º da LDN conjugado com a al. *e*) n.º 1 do Art.º 4.º da LOBOFA, al. *d*) n.º 2 do Art.º 2.º da LOE).

5. A GUARDA NACIONAL REPUBLICANA NO ESTADO DE SÍTIO

A Guarda Nacional Republicana (GNR) é uma Força de Segurança de natureza militar, constituída por militares (cfr. n.º 1 do Art.º 10.º do EMGNR conjugado com al. *a*) n.º 1 do Art.º 4.º do CJM) - sujeitos à condição militar, ao estatuto militar, ao regulamento de disciplina militar e ao código de justiça militar - organizados hierarquicamente num Corpo Especial de Tropas.

Todavia, a caracterização da GNR como Força de Segurança de natureza militar não é comungada por vários Autores que a abordam enquanto Corpo Militar de Segurança (Branco, 2000; Cruz, 2015); Força Militar com a capacidade (adicional) de efetuar operações policiais (Santos, 2009) ou de Força Militar de Segurança (Parreira, s.d.; Martins, 2018; Martins, 2023). Na generalidade, estes Autores diferenciam a GNR das FFAA e das Polícias face à sua característica singular de Força Militar mas que (maioritariamente) desempenha missões de carácter policial. Não obstante, a GNR nos planos de atividades de 2010 a 2018 e nos relatórios de atividades de 2010 a 2017 igualmente autocaracteriza-se de Força Militar de Segurança.

A GNR tem por missão assegurar a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos, bem como colaborar na execução da política de defesa nacional (cfr. n.º 2 do Art.º 1.º da LOGNR).

No âmbito da sua colaboração na execução da política de defesa nacional e em cooperação com as FFAA, a GNR devido à sua condição de Corpo Especial de Tropas cumpre as missões militares que lhe forem cometidas (cfr. n.º 12 do Art.º 6.º do RGSGNR conjugado com a al. *i*) n.º 2 do Art.º 3.º da LOGNR, al. *j*) n.º 1 do Art.º 6.º e Art.º 146.º do RGSGNR). Estas missões militares são as seguintes: de vigilância e de ligação entre forças fixas ou móveis; no âmbito da segurança de áreas da

retaguarda; de contraguerrilha, como força de quadrícula; de ocupação e defesa de infraestruturas críticas e pontos sensíveis; de combate de ruas, de operações especiais; de polícia militar; de inativação e supressão de engenhos explosivos (cfr. al. *a*) a al. *h*) n.º 1 do Art.º 150.º do RGSGNR). Além destas missões, a GNR pode ainda cumprir outras missões militares como: guarda, ocupação e segurança de infraestruturas críticas; patrulhas de reconhecimento, ligação e contra infiltração; controlo de danos; controlo da população, de refugiados e de transviados; fiscalização da circulação, abertura e segurança de itinerários e proteção e regulação do movimento de colunas auto e pesquisa, recolha e tratamento de informações (cfr. al. *a*) a al. *f*) do n.º 2 do Art.º 150.º RGSGNR).

Segundo a GNR, estas missões militares podem ser cumpridas pelas suas Unidades de Infantaria e de Cavalaria que se articulam, respetivamente, em subunidades de atiradores e em subunidades de reconhecimento a cavalo e motorizado (cfr. planos de atividades da GNR desde 2010 a 2024 inclusive). Outro facto reflete-se igualmente na monopolização de conhecimento e de informação do terreno, das populações e das infraestruturas, essencial para apoiar operações militares em território nacional (cfr. planos de atividades da GNR desde 2010 a 2024 inclusive). O cumprimento das missões militares também exige adequada formação e preparação pelo que aos militares da GNR deve ser ministrada instrução militar, de acordo com a doutrina em vigor nas FFAA, ajustando os procedimentos às suas capacidades (cfr. n.º 2 do Art.º 149.º e Art.º 151.º do RGSGNR).

Ao mesmo tempo, aquela condição de Corpo Especial de Tropas possibilita à GNR ser colocada na dependência operacional do CEMGFA, através do seu Comandante-geral (cfr. n.º 2 do Art.º 2.º da LOGNR conjugado com o Art.º 148.º do RGSGNR e n.º 2 do Art.º 12.º do EMGNR), tendo em vista o cumprimento das missões militares (cfr. n.º 12 do Art.º 6.º e Art.º 148.º do RGSGNR) atribuídas ou ser integrada em Forças Nacionais Destacadas, a título individual ou por forças constituídas (cfr. n.º 2 do Art.º 147.º do RGSGNR). As missões militares podem ser executadas em

cooperação com as FFAA ou de forma autónoma (GNR, 2015; GNR, 2020). Por outro lado, a GNR quando fica na dependência operacional do CEMGFA colabora na salvaguarda da defesa militar da República (cfr. n.º 2 do Art.º 12.º do EMGNR). Estas faculdades justificam o facto de também depender do MDN, em relação ao assunto de uniformização, normalização da doutrina militar, do armamento e do equipamento (cfr. n.º 2 do Art.º 2.º da LOGNR).

A imutabilidade da condição e a permanência das características como doutrina, formação e treino militares capacitam a GNR a cumprir missões militares no âmbito da DN, em que se enquadra o ES. Tal relevância traduz-se também nas intenções estratégicas que prevalecem no espaço temporal de dez anos, isto é desde a publicação da Estratégia 2020, com início a 2015, seguida da Estratégia 2025, com fim em 2025. Estes documentos contêm objetivos estratégicos que para o estudo em apreço prevalece:

- o objetivo estratégico 20 - *Dotar a Guarda com os meios necessários para a assunção, em pleno, das missões de Defesa Nacional, através da interoperabilidade e cooperação com as Forças Armadas*, no documento “Estratégia da Guarda 2020”; e
- objetivo estratégico 5 - *Reforçar os meios e capacidades para o cumprimento de missões de Defesa Nacional*, apostado no documento “Estratégia da Guarda 2025”.

Apesar da missão de garantir a DN a que a acresce o contributo quando declarado o ES, o Comandante-geral da GNR não participa no CSDN, no CSM e no CCEM. Igualmente a GNR não é alvo de referência singular nem no CEDN nem no CEM.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A GNR e as FFAA são compostas por militares e todos estão subordinados à condição militar. Todas cumprem missões militares e concorrem para a prossecução

da DN. Em particular, no ES tanto a GNR como a Marinha, o Exército e a Força Aérea podem ficar na dependência operacional do CEMGFA por intermédio do Comandante-geral e dos respetivos Generais Chefes de Estado-Maior. Neste cenário - e num exercício analítico meramente conceptual - a GNR ao ter a faculdade de integrar autonomamente o comando operacional do CEMGFA, ainda que num período de tempo limitado, poderá ser observada de forma equivalente a um Ramo das FFAA, conforme ilustra a figura 1.

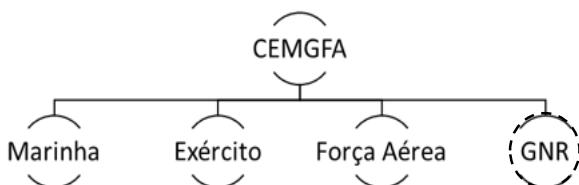


Figura 1: Relação hierárquica do CEMGFA no ES

Fonte: Elaboração própria

Neste hiato temporal, a GNR enfatiza a sua caracterização de Força Militar da República. Ao mesmo tempo, a faculdade da GNR ter a capacidade de ficar sobre o comando operacional do CEMGFA, amplia o leque de missões que podem ser cumpridas pelo conjunto das quatro Forças Militares da República. Este facto levava-nos a sublinhar o princípio de que a missão militar da GNR poderá ser supletiva às missões dos três Ramos das FFAA.

Todavia, o comando operacional do CEMGFA sobre a GNR ocorre em períodos que se traduzem de exceção como é o ES, o que se constitui como condição e limite à sua ação. Não obstante, a imprevisibilidade de o ES ser declarado requer uma atuação sobremaneira preventiva e de preparação permanente.

Da conceptualização teórica e dos dados extraídos das entrevistas exploratórias, igualmente considera-se que: para que as missões militares atribuídas sejam cumpridas de forma profícua pela GNR, no ES, é vital a existência do elemento

designado de interoperabilidade. Esta interoperabilidade pode ocorrer a dois níveis que se interligam: *a)* a nível horizontal - num exercício ainda que analítico e na ótica de supletividade de missões - ao considerar-se que a GNR é uma Força Militar da República poderá ser equiparada aos três Ramos das FFAA, isto é, à Marinha, ao Exército e à Força Aérea; e *b)* a nível vertical, sob o comando único do CEMGFA através do Comandante-geral da GNR facilitada pela hierarquia militar, pela condição militar e pela adoção de deveres militares.

A nível horizontal é relevante observar a perspetiva preventiva e de preparação permanente assente no desenvolvimento de capacidades em (pelo menos) duas dimensões: *a)* ensino e formação militares alicerçada em doutrina comum e treino militares conjuntos para promover a comunhão dos princípios de atuação; e *b)* a conjugação de armamento e de equipamento militares para rentabilizar e otimizar o seu emprego de forma sincronizada e estruturada.

A nível vertical associam-se as perspetivas: da ação operacional, cujo telhado é o comando do CEMGFA, e do planeamento militar para envolver todas as Forças Militares da República.

Numa outra perspetiva, poderá existir a pertinência em reforçar as ligações funcionais, por exemplo com a existência de uma célula de ligação ou de uma figura legal semelhante a um Oficial de Ligação, em que a GNR teria um Oficial de Ligação junto do CCOM do EMGFA. Tal facto poderia ampliar a partilha de informação, o apoio no planeamento de exercícios e de operações militares e contribuir para a criação de um plano conjunto de articulação operacional.

Outra possibilidade a equacionar seria a integração do Comandante-geral da GNR no CSDN, no CSM ou no CCEM, limitada a matérias específicas, bem como a referência individual da própria Instituição GNR no CEDN e no CEM.

Não obstante, tais considerações desafiam a investigações com maior profundidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS E OUTRAS FONTES

- Branco, C. (2020). *Desafios à Segurança e Defesa e os Corpos Militares de Polícia*. Edições Sílabo.
- Cruz, M. (2015). *Guardar Portugal: Qual o papel da GNR*. bnomics.
- Forças Armadas Portuguesas. (2023). *Diretiva Estratégica do Estado-Maior-General das Forças Armadas 2023/2026*. Obtido de <https://www.emgfa.pt/pt/quemsomos/Documents/2023%20DEEMGFA%202023-26.pdf>
- GNR. (2010). *Plano de Atividades*. Lisboa: GNR.
- GNR. (2010). *Relatório de Atividades*. Lisboa: GNR.
- GNR. (2011). *Plano de Atividades*. Lisboa: GNR.
- GNR. (2011). *Relatório de Atividades*. Lisboa: GNR.
- GNR. (2012). *Plano de Atividades*. Lisboa: GNR.
- GNR. (2012). *Relatório de Atividades*. Lisboa: GNR.
- GNR. (2013). *Plano de Atividades*. Lisboa: GNR.
- GNR. (2013). *Relatório de Atividades*. Lisboa: GNR.
- GNR. (2014). *Plano de Atividades*. Lisboa: GNR.
- GNR. (2014). *Relatório de Atividades*. Lisboa: GNR.
- GNR. (2015). *Estratégia da Guarda 2020 - Uma Estratégia de Futuro*. Lisboa: GNR.
- GNR. (2015). *Plano de Atividades*. Lisboa: GNR.
- GNR. (2015). *Relatório de Atividades*. Lisboa: GNR.
- GNR. (2016). *Plano de Atividades*. Lisboa: GNR.
- GNR. (2016). *Relatório de Atividades*. Lisboa: GNR.
- GNR. (2017). *Plano de Atividades*. Lisboa: GNR.
- GNR. (2017). *Relatório de Atividades*. Lisboa: GNR.
- GNR. (2018). *Plano de Atividades*. Lisboa: GNR.
- GNR. (2019). *Plano de Atividades*. Lisboa: GNR.

- GNR. (2020). *Estratégia da Guarda 2025 - Uma Estratégia Centrada nas Pessoas*. Lisboa: GNR.
- GNR. (2020). *Plano de Atividades*. Lisboa: GNR.
- GNR. (2021). *Plano de Atividades*. Lisboa: GNR.
- GNR. (2022). *Plano de Atividades*. Lisboa: GNR.
- GNR. (2023). *Plano de Atividades*. Lisboa: GNR.
- GNR. (2024). *Plano de Atividades*. Lisboa: GNR.
- Martins, A. (2018). *Tese de Doutoramento - Da Guarda Nacional Republicana no Sistema de Segurança Português: Contributos para uma teoria geral sobre uma Força Militar de Segurança*.
- Martins, A. (novembro de 2023). Influência Conceptual Orgânica da GNR na Identidade Militar - Uma abordagem legislativa. *Revista Militar*, 75(11), pp. 893-927.
- Parreira, L. N. (s.d.). *EuroDefense-Portugal*. Obtido de <https://eurodefense.pt/uma-guarda-nacional-republicana-uma-forca-singular/>
- Santos, J. A. (2009). *As Guerras que já aí estão e as que nos esperam se os políticos não mudarem — Reflexões sobre Estratégia VI*. Publicações Europa-América.

Legislação

- Bases Gerais do Estatuto da Condição Militar aprovada pela Lei n.º 11/1989, de 01 de junho.
- Código de Justiça Militar aprovado pela Lei n.º 100/2003 de 15 de novembro e que revoga a legislação existente sobre a matéria.
- Conceito Estratégico de Defesa Nacional aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013, de 21 de março.
- Constituição da República Portuguesa.
- Decreto-Lei 37909 de 01 de agosto de 1950.
- Decreto-Lei n.º 333/1983, de 14 de julho.

Estatuto dos Militares da Guarda Nacional Republicana, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 30/2017, de 22 de março.

Lei de Defesa Nacional aprovada pela Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 07 de julho, alterada pela Lei Orgânica n.º 5/2014, de 29 de agosto e pela Lei Orgânica n.º 3/2021, de 9 de agosto.

Lei Orgânica da Guarda Nacional Republicana, aprovada pela Lei n.º 63/2007 de 6 de novembro, retificada pela Declaração de Retificação n.º 1-A/2008 e alterada pela Lei n.º 53/2023, de 31 de agosto e pela Lei n.º 73/2021, de 12 de novembro.

Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas aprovada pela Lei Orgânica n.º 2/2021 de 09 de agosto e que revoga a Lei Orgânica n.º 1-A/2009, de 7 de julho.

Lei Orgânica do Estado-Maior-General das Forças Armadas estabelecida pelo Decreto-Lei n.º 19/2022, de 24 de janeiro.

Lei Orgânica do Exército aprovada por Decreto Regulamentar n.º 11/2015, de 31 de julho, alterado pelo Decreto-Lei n.º 76/2017; pelo Decreto-Lei n.º 102/2019; pelo Decreto-Lei n.º 13/2021 e pelo Decreto Regulamentar n.º 2/2023.

Regime do Estado de Sítio e do Estado de Emergência estabelecido pela Lei n.º 44/1986, de 30 de setembro, alterada pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro e pela Lei Orgânica n.º 1/2012, de 11 de maio.

Regulamento Geral do Serviço da Guarda Nacional Republicana aprovado pelo Despacho n.º 10393/2010 alterado pelo Despacho n.º 10654/2021.

UMA ANÁLISE PROSPECTIVA DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Jorge Armando de Pinheiro Simão, Academia Militar, jorgesimao@netcabo.pt

DOI: https://doi.org/10.60746/8_17_42473

ABSTRACT

The current situation of representative democracy in Western European countries calls for some considerations about its evolution and, possibly, about signs that point to a loss of attractiveness and some degeneration of the model.

I'm not just referring to phenomena of corruption, which of course have their weight, especially in southern European countries, but to a more generalized problem, akin to the end of a cycle, as if representative democracy had run out of steam and had nothing new to offer from now on.

In this new century, technological innovations are taking place at an increasingly dizzying pace, without any relation to or implication for the mechanisms of representative democracy, apart from a few experiments here and there, with no follow-up; a notorious and dissociative alienation of young people, who don't seem to find any reason to be interested in it, which gives some response to the problems that arouse their curiosity or attention, and, of course, disjointed electoral systems, made to measure, which serve some interest embedded in society and nothing more. I believe that representative democracy is at a crossroads: either it evolves or it dies, and "the wolves" are not known for their patience.

Keywords: representation, democracy, corruption, degeneration

RESUMO

A atual situação da democracia representativa nos países da Europa ocidental concita algumas considerações sobre a sua evolução e, eventualmente, sobre alguns sinais que apontam para uma perda de poder de atração e alguma degenerescência do modelo.

Não me refiro apenas a fenómenos de corrupção, que naturalmente têm o seu peso, sobretudo nos países do Sul da Europa, mas a um problema mais generalizado, a uma sensação de fim de ciclo, como se a democracia representativa se estivesse esgotado e nada de novo tenha doravante a oferecer.

Neste novo século, de inovações tecnológicas que se sucedem a um ritmo cada vez mais vertiginoso, sem qualquer relação ou implicação com os mecanismos de democracia representativa, aparte algumas experiências, aqui ou ali, sem seguimento; um afastamento notório e dissociativo da juventude que parece não encontrar ali qualquer motivo de interesse, que dê alguma resposta aos problemas que lhes despertem alguma curiosidade ou atenção, e, claro, sistemas eleitorais desajustados, feitos à medida, que servem algum interesse incrustado na sociedade e nada mais.

Creio que a democracia representativa se encontra numa encruzilhada: ou evolui ou morre e os “os lobos” não são conhecidos pela sua paciência.

Palavras-chave: representação, democracia, corrupção, degenerescência.

1. DEMOCRACIA E REPRESENTAÇÃO

1.1. O ESTADO ATUAL DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

O fenómeno da representação política, não sendo uma novidade, está atualmente sujeito a uma tensão inusitada; de facto, nunca como hoje os cidadãos se questionaram tanto sobre a prática política e mesmo sobre a justificação teórica do modelo que os rege: vimos atrás vários fatores que, em nossa opinião fazem com que estejamos a viver uma época que prenuncia mudança, mudança nas atitudes,

mudança na prática política, quiçá mudança nos próprios conceitos de há muito adquiridos. O que haverá de novo? Provavelmente algo que sempre lá esteve—o povo (Urbinati, 2006, p. 20).

“A spectre haunts contemporary democratic politics, namely, that while entrenching the accountability of rulers to the ruled, and extending the scope of the demos across all facets of public life, politics could be reduced to the lowest possible denominator—to governance by the masses who are neither well informed nor wise” (Held, 2006).

Esta perspetiva de Held, atualizando o pensamento de Platão e os seus receios em relação à democracia, embora referindo também Madison e Schumpeter para refrear um pouco o seu pessimismo, tem, no entanto, esta particularidade: se aplicada à contemporaneidade, é claramente falsa, estamos longe do “governo da turba”.

“Although the electoral structure of representation has not changed much in two centuries despite the extension of suffrage, theorists should not overlook the crucial changes the democratic transformation engendered in the functioning and meaning of representation. The emergence of the people as an active political agent did not merely refurbish old institutions and categories. The moment elections became an indispensable and solemn requirement of political legitimacy, state and society could no longer be severed and the drawing of the boundaries separating—and connecting—their spheres of action became an on-going issue of negotiation and readjustment. Representation mirrors this tension.” “A preoccupation that rule by the many means the pursuit by them of unbridled desires and interests, on the one hand, and ignorant and short-sighted views, on the other, has led some to believe that democracy is either a dangerously mistaken ambition or something to be hedged and checked as much as possible by constitutional structures and mechanisms, and the careful delimitation of the scope of democratic action”

Held (2006) não estará sozinho; outros autores, ao pensarem a democracia moderna afirmam claramente que “there are no positive linear relationship between participation and reasonableness” (Offe e Preuss, 1991, p. 143-171) e que o acento

tónico do pensamento democrático se deve transferir para o processo de formação da deliberação política em vez da pré-determinada vontade dos indivíduos a que os representantes dariam voz sendo aí que deveria sedear-se a legitimidade política; neste sentido, a soberania popular seria concebida como um procedimento.

Estas abordagens contemporâneas pretendem abrir novos caminhos às sociedades democráticas e partem daqueles que defendem as chamadas democracias deliberativas, que tendo pelo menos o mérito de reconhecer que o estado atual das democracias representativas não é satisfatório, optam por tentar remodelar conceitos e conciliá-los com uma maior participação; em nossa opinião, contudo, estas teorias não deixam de constituir manifestações de velhos receios quanto ao exercício direto da democracia e procuram acomodar antigos conceitos através de uma roupagem nova.

Corresponde um pouco a “baralhar e dar de novo”.

E não se pode deixar de pensar que para alguns o termo “democracia” significa não mais do que um instrumento para exercer um esforço coletivo no sentido de controlar e disciplinar o poder das massas e sentem alguma dificuldade em sair deste estado de consciência que os remete diretamente para as origens da democracia liberal.

Os receios de Held (2006) ou aqueles de que pretende dar evidência são os mesmos que estiveram na base do mandato representativo, ou seja, que o vulgo ignaro, ou que não o sendo, não tem uma perspetiva geral da governação não pode, nem deve, influenciar diretamente essa governação antes devendo confiar em quem, pela sua formação específica, por dedicação à comunidade, por especial astúcia ou aptidão mostre ser o mais adequado a essa função.

Offe e Preuss (1991) acrescentariam que a participação política, sob todas as formas, deveria ser ponderada como auxiliar e instrumental à decisão (a deliberação política) em complemento do sufrágio, embora o sugiram de forma algo vaga e destituída de institucionalização, sob a forma de procedimento.

A questão, como sobejamente foi demonstrado, é que o cruzamento, talvez inevitável, entre este mandato representativo com a preponderância dos partidos políticos, introduziu um dado novo: é que transferiu o eixo de responsabilidade entre o eleitor e o eleito para um eixo renovado entre o eleito e o partido que o escolheu. Não deixa aliás, de ser curioso que nem Held (2006) nem Offe e Preuss (1991) escrevam uma linha sobre o papel dos partidos políticos, ou por o considerarem inútil ou por o considerarem redundante.

Em todo o caso, o resultado a que se chegou é o de que o mito (construído pela Ciência Política e pela Filosofia Política) segundo o qual o povo é soberano se transformou numa farsa, porque existe um intermediário – o partido político, que se apropriou, através do voto, de uma “vontade” popular que só existe, doravante, de um ponto vista puramente formal.

Dir-se-á que o povo, ao votar, escolheu, em condições de liberdade, o partido A ou B, mas essa afirmação, sendo em rigor verdadeira, esconde duas ordens de equívocos; o primeiro é que o povo terá escolhido um programa que lhe foi oferecido e que escolhendo o programa A em detrimento do programa B isso significa que prefere o partido A ao partido B; mas o facto é que a esmagadora maioria não leu nem conhece o programa A ou o programa B, e se lesse ou conhecesse não ficaria por certo mais esclarecido porque os programas partidários são, intencionalmente, um conjunto de vulgaridades e de generalizações.

O facto é que o povo é chamado a sufragar impressões, inclinações, simpatias, é atraído pelo marketing político tal como o é pela publicidade comercial e é chamado a festejar em comícios-festa, em piqueniques, em provas desportivas; muito raramente é chamado a discutir uma ideia, uma solução ou um rumo e isso acontece porque é, enquanto corpo político, dispensável - a sua utilidade esgota-se no ato de votar (Pitkin, 1967, p. 92).

Já referimos supra esta infantilização do eleitorado que se acentuou com o predomínio dos partidos de eletores e a adoção de estilos de campanha

personalizados; mas não vamos certamente tão longe quanto Hanna Pitkin (1967): “This kind of representing, too, can be taken as central and definitive, and all other kinds, including political representation, can then be interpreted in terms of it and approximated to it. We may call this the “symbolic representation” or “symbolization” view, and writers who adopt it, “symbolization theorists”. For they see all representation as a kind of symbolization, so that a political representative is to be understood on the model of a flag representing the nation, or a emblem representing a cult” (p. 211). É, contudo, uma infantilização consentida, dirigida às grandes massas de votantes e não às elites.

O segundo equívoco consiste no facto de os defensores da democracia representativa entenderem que o povo não está, enquanto corpo coletivo, habilitado a fazer opções complexas que exigem conhecimentos técnicos específicos, que exigem bom-senso e ponderação mas, em contrapartida acham-no perfeitamente adequado para escolher de entre uma miríade de organizações que pretendem tratar do destino coletivo da comunidade em função de uma mão-cheia de ações propagandísticas que se denominam campanhas eleitorais.

Claro que se pode sempre considerar a eleição política como algo próximo de uma “investidura”; o eleito fica então investido de poderes concedidos pelo eleitor e até poderemos conceder que este mandato confira algum grau de autonomia ao eleito, afastando-se do conceito de mandato imperativo, mas o que não pode ser dispensável é que o eleitor se reconheça nos atos praticados por quem elegeu e que forçosamente exista um mecanismo que assegure esse reconhecimento.

O problema atual das democracias representativas não é, pois, e ao contrário do que parece sugerir Held (2006), o submergir das classes políticas pelo exercício dos direitos democráticos dos cidadãos; é, de certa forma, o seu contrário, o de que os cidadãos, tomando consciência que os seus direitos estão a ser continuamente menosprezados e ignorados por uma classe política que não lhes presta contas e que se movimenta na política como se de um clube privado se tratasse, começa a virar as

costas ao sistema político que lhes é oferecido, em que já não acreditam e contra o qual, episodicamente, se revoltam.

Como afirma McLaverty: “Democracy can be seen as an “essentially contested” concept”, e se as sugestões de Held (2006), Offe e Preuss (1991) podem ter algum acolhimento prático em sociedades democráticas definitivamente consolidadas, é porque nessas sociedades onde a participação cívica é robusta, se procuram formas de traduzir essa participação em efetiva influência na tomada de decisões (McLaverty, 1999, p. 24).

Mas aquilo que nos parece perfeitamente razoável em sociedades como a britânica, a alemã ou as sociedades nórdicas, se transplantado para as sociedades do sul da Europa adquire imediatamente uma feição desadequada, pelas razões sobejamente invocadas.

Poder-se-á perguntar então, como o faz Conceição Pequito: se o descontentamento e o desencanto nestes países é tão acentuado, por que razão se mantêm as estruturas políticas, o mesmo sistema de participação política (ou falta dela) e porque continuam os cidadãos (ainda uma parte substancial) a votar em partidos desacreditados e numa classe política que só lhes merece desconfiança?

E esta pergunta é extensível a todos os países onde se verificam taxas de abstenção em crescendo e que reúnem boa parte dos mesmos sintomas.

Fazendo apelo ao exemplo português, a explicação pode ser a de que um mal-estar social nem sempre conduz à revolta, pode levar antes ao conformismo e que os comportamentos inconformistas raramente passam pelas massas anónimas e mais desfavorecidas, são normalmente protagonizados por pequenas elites pensantes dotadas dos meios adequados para o fazerem.

Aliás, a própria sociobiologia o descobriu há muito: que as frustrações repetidas suportadas por um indivíduo ou por um grupo, tanto podem conduzir à violência endémica como à passividade total (Wilson, 1975); o que, por outro lado, nos leva a

concluir que o marasmo social, a indiferença política e o conformismo não são exclusivos dos regimes totalitários, também em democracia se podem verificar.

Note-se que em Portugal, cujo povo é excepcionalmente conformado e reverente às instituições, um povo frequentemente retratado como triste e ensimesmado, a última revolta popular, relembrar-se, foi a Maria da Fonte, em 1846, em parte motivada pela proibição dos enterramentos nos adros das Igrejas, todas as outras revoltas, motins, insurreições, de então para cá tiveram origem militar.

Servem estas reminiscências para lembrar que não se espera que o povo “saia à rua” quer para atacar quer para defender a democracia representativa; provavelmente o mesmo raciocínio se pode aplicar aos restantes países da Europa meridional, embora não possamos ter certezas, mas a questão subsiste: o conformismo pode ser tão eficaz e desgastante como o ativismo e os seus efeitos até podem ser mais duradouros.

2. AS OPÇÕES: REFORMA OU RUPTURA?

2.1 A PERDA DO PODER DE ATRACÇÃO DO MODELO REPRESENTATIVO E O IMOBILISMO DOS AGENTES POLÍTICOS

Conforme afirmámos na Introdução e resultou claro ao longo dos capítulos seguintes, o estado atual das democracias representativas é, dependendo da perspetiva, caracterizado por uma perda do poder de atração ou de “élan”, algo idêntico a um refluxo no imaginário coletivo, ou, sem que isso represente uma contradição, um conceito e uma instituição em crise, crise cuja gravidade não é por certo, uniforme, mas suficientemente grave para que, de diversos quadrantes, políticos, culturais, académicos, várias soluções sejam avançadas para a sua resolução.

Esta diferença de perspetivas não é indiferente: a perda de atração de uma ideia ou de um conceito significa que, por qualquer motivo, político, social, económico ou mesmo estético essa ideia ou esse conceito deixou de corresponder a uma determinada expectativa, num processo essencialmente subjetivo; a crise de um

conceito ou de um modelo é, por outro lado e objetivamente um processo de mudança, o qual vai determinar um esforço suplementar e coletivo para recuperar um equilíbrio ou, nessa impossibilidade, avançar para uma realidade nova.

O que acontece com as democracias representativas é, simultaneamente, uma perda de atração, mensurável subjetivamente, mas também um processo de mudança por falta de adequação objetiva às realidades contemporâneas, e é desta forma díplice que o temos e o vamos considerar.

As opções deixadas à democracia representativa são apenas duas: ou se reforma ou morre. Cremos que existe ainda “espaço de manobra” para que havendo um esforço de adaptação, através da inovação e do reequacionamento de alguns institutos, nomeadamente do mandato, se possa aceder a uma nova fase; afinal, a democracia representativa também sobreviveu à introdução do sufrágio universal.

Hoje, é certo que os desafios são mais complexos; não se trata “apenas” de alargar o sufrágio mas de reformar profundamente o sistema, tendo presentes uma série de fatores que atuam negativamente na percepção que os cidadãos têm sobre o seu funcionamento.

A elencagem desses fatores tem vindo a ser evidenciada: -o mandato representativo; -os partidos políticos, desligados do povo e submetidos a teias de interesses; -a falta de ética e a amoralidade na política; -a falta de qualidade dos agentes políticos, etc. É claro que muitos destes fatores são consequência direta de outros e nem todos têm o mesmo peso em todas as sociedades políticas; na Europa do Sul, incluindo aí Portugal, serão estas as causas principais para o divórcio cada vez mais evidente entre os comuns eletores e os agentes políticos por eles eleitos. E antes de analisarmos as possibilidades de reforma do sistema democrático representativo, temos de deixar aqui o nosso ponto de partida: democracia não implica representação, ou, melhor dizendo, a democracia representativa não esgota as potencialidades da democracia e a procura de outras soluções (Schmitt, 1988; Urbinati, 2011, p. 23).

Concede-se até alguma razoabilidade à asserção segundo a qual a representação é inimiga da democracia, por razões bem conhecidas, ou seja, porque a representação consiste numa transferência ilegítima de poder do seu detentor (o povo) para o representante; e dizemos ilegítima, porque essa transferência abarca a soberania e porque a única forma de o povo continuar soberano é abandonar o mandato representativo, regressando à delegação de poderes e ao mandato imperativo.

Nesta perspetiva, o simples conceito de democracia representativa seria uma contradição nos termos; não iremos tão longe. E não o faremos pelas mesmas razões que ao longo de centenas de anos justificaram o recurso a uma mediação para o exercício dos direitos democráticos, ou seja, porque pura e simplesmente o exercício da democracia direta, por sistema, não é exequível por razões de ordem prática e porque regressar ao mandato imperativo oferece também grandes dificuldades com os sistemas políticos que foram sendo construídos, alicerçados, em grande medida, nos partidos políticos.

Não se ignora, porém, que parte dessa justificação nasceu da constatação de que o eleitorado não tinha maturidade política, para, por si só, decidir sobre os assuntos do Estado e, por isso, a representação não é apenas uma solução de recurso para a impossibilidade de tudo decidir por democracia direta, mas também uma necessidade determinada por elites esclarecidas que entendem que o exercício do poder político não pode ser deixado ao arbítrio do homem comum.

Ora, são estas premissas que hoje, mais do que em qualquer outro momento histórico, sofrem contestação: a ideia que a democracia direta só pode ser exercida para questões pontuais e que dividam transversalmente a sociedade (leia-se, questões que dividem profundamente os próprios partidos políticos representados nos parlamentos) está em vias de constituir um conceito ultrapassado dada a emergência de novas tecnologias que facilmente poderão superar as dificuldades; o mesmo se diga para o mandato imperativo.

A grande questão a resolver seria, o que fazer com os partidos políticos? A verdade é que nesta visão pós-democrática os partidos políticos seriam, em larga medida, dispensáveis, seriam até um empecilho ao livre exercício do poder democrático. Portanto, se é verdade que a democracia representativa por ora encontra justificação dadas as dificuldades de ordem prática para o povo enquanto corpo político exercer diretamente o poder, o mais provável é que num futuro mais ou menos próximo, deixe de a encontrar.

Significa isto que o atual modelo, a menos que opere reformas profundas, não tem qualquer possibilidade de subsistir e estará numa trajetória descendente e sem remissão (Arter, 2006, p. 155). Mesmo em democracias consolidadas como são reconhecidamente as escandinavas se coloca o mesmo problema. “In Denmark and Norway was the diffuse feeling among many parliamentarians that there had been a decline in the legitimacy and legislative capacity of the national assembly. The loss of legitimacy was loosely linked in the eyes of MP’s to evidence of declining electoral turnout and diminished civic involvement in parties and traditional social movements. The links in the democratic chain appeared badly worn and, consequently, the risk existed of an erosion of the legitimacy of the central institution of representative democracy, the national parliament. The loss of legislative capacity was reflected in the consensus among parliamentarians that things were not what they used to be”.

Afirmámos atrás que as propostas de reforma dos sistemas políticos poderiam partir de dentro do sistema ou de fora dele; desvalorizámos na altura as primeiras porque, na sua maior parte constituem meras operações de cosmética que em nada alteram (nem querem alterar) a substância das coisas: na verdade, todas essas propostas insistem em manter o mandato representativo, o sistema de partidos, a existência de uma classe política que tem a seu cargo o exercício do poder e que é oriunda desses partidos, um sistema eleitoral que melhor favoreça os partidos dominantes, etc.

Normalmente, essas propostas contentam-se em discutir aspectos marginais do sistema político: se deve ser mais consensual ou menos consensual, se se deve mexer no sistema eleitoral ou nos círculos eleitorais, se se deve alterar o método de escrutínio, qual o estatuto a conceder à oposição, se o voto deve ser obrigatório ou permanecer facultativo e por aí fora e é, quase sempre omissa quanto àquilo que verdadeiramente pode constituir um desafio, ou seja, como impedir que os partidos políticos e a classe política sejam representantes de interesses instalados em vez de representarem o povo que os elegeu, como impedir a acumulação de funções no público e no privado ou o salto de um para outro ao sabor das conveniências, como melhor combater a corrupção que grassa nos altos cargos da Administração, como tornar transparente o financiamento dos partidos, etc.

Nenhuma destas matérias é cara a nenhum partido de governo; prefere-se naturalmente avançar com questões secundárias, empolando artificialmente a sua importância. Não significa que todas estas questões sejam genericamente de somenos importância; conjunturalmente, até podem tê-la, mas não alteram significativamente o modo como o eleitor “olha” para o sistema político, ou seja, como algo que lhe é alheio, que está fora do seu domínio e que não pode alterar.

Nem se diga que sempre pode manifestar o seu agrado ou desagrado nos atos eleitorais porque aquilo que lhe é colocado à disposição nas eleições é um “menú” de partidos políticos, com programas de ação propositadamente vagos a convidar à sua demissão da função de cidadão (Copus, 2004, p. 18). “Representative democracy involves a transfer of political engagement from the citizen to the elected representative, but in doing so creates a void between the processes of politics and government and the citizenry. Yet, many of the founders of representative government saw parties as have little or no role in the system they set out to create.”

Não admira, portanto, que as taxas de abstenção estejam em constante crescimento em praticamente todo o mundo ocidental; o mesmo se diga para a desconfiança com que os partidos são encarados; é de certa forma incompreensível que num país como

Portugal, 82% das pessoas declarem não ter confiança alguma nos partidos políticos e, apesar disso o sistema político continue, de forma inabalável, assente nesses mesmos partidos.

2.2 DEMOCRATIZAR A DEMOCRACIA?

Portanto e porque grande parte dessas supostas reformas já nos mereceram vários comentários, seria ocioso insistir nos mesmos argumentos; vamos apenas referir, a título de exemplo de evolução interna das democracias representativas algo que Keane designa (de forma pouco feliz) como democracia monitorial (Keane, 2009, p. 693).

Em que consistirá esta democracia monitorial? Keane refere-se a ela como “pós-representativa” mas os argumentos que invoca não são de molde a desfazer todas as dúvidas relativamente a este novo conceito: quando se afirma “a democracia monitorial é uma nova forma histórica de democracia, uma variante da política “pós-Westminster” caracterizada pelo rápido crescimento de muitas espécies diferentes de mecanismos extraparlamentares que se dedicam ao escrutínio do poder” (Keane, 2009, p. 695) receia-se que Keane se refira, em primeira mão, à sociedade civil.

Mas, pretender que a sociedade civil está como que a “democratizar a democracia” pode constituir um grave equívoco: o facto de a sociedade civil ser atuante e até vigilante quanto aos atos emanados dos órgãos do poder político é saudável e pode contribuir para uma maior transparência na atuação da Administração; já aqui o afirmámos supra e lamentámos o facto de nas sociedades políticas do sul da Europa esse vigor não ser o mesmo ou inexistir.

Contudo, pretender que essa sociedade civil, formada por um conglomerado de interesses de toda a ordem, seja politicamente neutra e vele apenas pela legalidade e lisura dos atos é de uma extrema ingenuidade. Em primeiro lugar, porque os interesses corporizados são parcelares e sectoriais e até, eventualmente, contraditórios entre si; em segundo lugar, porque não pretendem mudar as regras do

jogo que continua baseado no sufrágio e no mandato, apenas lhe quer acrescentar algo mais.

Acresce que estas associações (de defesa do consumidor, de defesa do ambiente, tribunais de ativistas, de defesa de direitos profissionais e de toda a sorte de ativismos) não sendo, no fundo, mais do que a “velha” democracia participativa, incluída em muitas Constituições europeias (incluindo a portuguesa) desde o fim da II^a Guerra Mundial, apresenta também algumas dificuldades e a possibilidade de perverter o sentido do voto popular não é a menor delas (Machado, 1982).

No fundo, esta democracia monitorial, a que podemos chamar também, sem grande risco de adulterar o pensamento de Keane, democracia participativa, consiste na ideia simples “uma pessoa, muitos interesses, muitas vozes, múltiplos votos, múltiplos representantes”; sem dúvida que é uma ideia interessante, ou seja, cada cidadão pode intervir na sociedade de diversas formas: como homem ou mulher, como jovem ou idoso, como trabalhador ou como empresário, como aluno ou professor, como crente ou agnóstico, etc., etc.

Contudo, como advertimos logo na Introdução, a propósito da democracia consensual, (um conceito próximo mas que parte de outra perspetiva), nem todas estas capacidades valem o mesmo, no sentido em que atividades há mais importantes do que outras para o funcionamento da sociedade; a sobrevalorização de certas atividades e a desvalorização de outras pode dar origem a uma sociedade a duas ou três velocidades, em que alguns cidadãos dispõem de canais privilegiados para poderem influenciar a governação e outros ficarão entregues a si próprios.

Esta desigualdade tem ainda a particularidade de transformar o voto numa irrelevância, anula o princípio “um homem, um voto” e torna o sufrágio numa mera formalidade sem substância; por isso mesmo não cremos que estas formas de mesclar a representação com a participação devam ir mais além, nem nos parece que o caminho seja por aí.

Pior ainda, conforme uma ideia já avançada na Introdução, o reforço de mecanismos de democracia participativa, entrelaçada com a ideia de representação, pode significar o abandono, por parte do Estado das funções tradicionais que foi assumindo ao longo de todo o século XX, reduzindo drasticamente as suas áreas de intervenção e deixando essas áreas ao sabor da obtenção de consensos nos quais vai inevitavelmente prevalecer a lei do mais forte (Zippelius, 1971, p. 111 e sgts.).

Alertámos, na altura que este neocorporativismo sem intervenção do Estado ou com uma intervenção simbólica do Estado, como se de um tribunal arbitral se tratasse, pode redundar, na pura e simples apropriação de funções do Estado por outras entidades não estaduais.

Na Europa, particularmente, onde a atividade de “lobbying” não goza de boa aceitação, os grupos de interesses tentam, por via de regra, ganhar influência na governação, preferencialmente de uma forma direta (através da colocação de “homens de mão” nos governos, nos parlamentos ou na administração pública) ou de forma indireta, através de influência ou pressão exercida sobre governantes ou parlamentares.

Mandam as boas regras da ética parlamentar e as “regras do jogo” da democracia representativa que os deputados, por exemplo, exerçam as suas funções em representação do povo e não vinculados, de alguma forma, à defesa de interesses particulares, sob pena da democracia se transformar numa farsa.

Ora, não só estes procedimentos são habituais, como eventualmente legais. Por outro lado, em Portugal, e sob o pretexto de ampla consulta a todos os interessados sobre determinada matéria (o conceito de parceiro social é objeto de um verdadeiro culto com consagração legal) não é invulgar que os representantes de alguns interesses se comportem como se, de facto fossem credores de alguma expectativa particular.

Não reconhecer que os grupos sociais prosseguem interesses egoístas e tudo farão para os satisfazer, ignorando olimpicamente os interesses da comunidade porque a isso não são obrigados é a morte da democracia tal como é comumente entendida.

Neste panorama, entregar a decisão política ao livre jogo dos interesses (seja formalmente em órgãos do Estado criados para o efeito, ou informalmente), sob a capa da participação política, é um passo de gigante dirigido à fragmentação do poder político.

Mesmo quando esse jogo de interesses estiver enquadrado por um qualquer órgão do Estado, como acontece em muitos países (Portugal, França, Alemanha, Irlanda, etc.), ainda assim, torna-se claro que alguns destes interesses, os mais organizados, mais ativos ou mais bem relacionados, conseguem impor uma preponderância à custa dos outros, fazendo-a passar por interesse global ou da comunidade.

Nos países do sul da Europa, que copiaram estas formas de participação política da Europa do norte e que até, nalguns casos (como Portugal) as constitucionalizaram, o recurso a esta ideia, originalmente boa, só serviu, por um lado, para a balcanização da sociedade, doravante dividida entre os que são parceiros com quem se dialoga e os que não o são e, por outro lado, para capear com a legalidade, a entrega de sectores inteiros de atividade na sociedade, a interesses bem entrincheirados.

Note-se que esta asserção não pretende ser generalizável, mas sim aplicada àqueles países onde as sociedades são marcadas por grandes desigualdades sociais, como as democracias meridionais europeias, nas quais existem elites informadas e organizadas por um lado e a grande massa do povo por outro; aqui, os “consensos” não pretendem acomodar os interesses de todos mas assegurar os interesses de alguns.

Cremos, aliás, que a insistência nos países do sul da Europa em introduzir mecanismos de democracia participativa ou consensual mais não traduz que um enfraquecimento mal disfarçado do próprio Estado; sem necessidade de recorrer a Carl Schmitt e à sua noção do “político”, defende-se que a política é por natureza, conflitual e não consensual (Schmitt, 2009). É o caso das democracias escandinavas, da Suíça com o seu “Konkordanz model”, ancorado na mútua acomodação de interesses ou o já referido “Kammerstaat” austríaco, entre outros.

Dizia Carl Schmitt (1932 e 1962) que: “o conceito de Estado pressupõe o conceito de político. A política não é uma consequência do Estado. Ela é-lhe pré-existente. Vivendo o homem em sociedade, é sabido que qualquer conceito, jurídico ou não, se afirma pela necessidade dialética da sua própria negação; é assim no direito (no direito penal parte-se da existência de um ato, classificado como “mau ato”, um ato antissocial que a lei deve punir, mas isso não significa que estejamos a dar primazia ao crime) e é assim também, e por maioria de razão, na política.”

Não assumir esta contradição, como o fazem os defensores da democracia consensual, significa o abandono do terreno da luta política e a deixá-lo entregue a outras instâncias onde o poder seja exercido por outros meios.

Conclui-se, portanto que por esta via não se renova a democracia representativa, pelo contrário, o que se faz é reduzi-la a um simulacro, a uma mera formalidade sem substância, a um “jogo de faz-de-conta”; o caminho para a renovação não passa certamente por aqui.

2.3 AS CANDIDATURAS ELEITORAIS INDEPENDENTES

Uma outra ideia regularmente avançada e concebida como uma espécie de concessão do “establishment” partidário é a possibilidade de existirem candidaturas independentes quer a órgãos legislativos quer a órgãos autárquicos; entendem-se por candidaturas independentes aquelas não-ideológicas, não apoiadas por partidos e sem existência prévia institucionalizada do ponto de vista eleitoral.

Tomando Portugal como exemplo, a nossa perspetiva é crítica. Em Portugal, não é possível, por não existir base legal e porque provavelmente isso exigiria uma alteração da Constituição, a existência de candidaturas independentes à Assembleia da República.

Em princípio e em teoria, a possibilidade de pessoas de reconhecido mérito e competência se associarem numa lista e competirem em pé de igualdade com as listas partidárias para o Parlamento só poderia trazer alguma renovação ao sistema

político. Contudo, não se pode deixar de manifestar algum ceticismo; nem se fala aqui da dificuldade de uma tal lista concorrer em situação de paridade com as listas dos partidos por não dispor dos meios necessários, em termos materiais e humanos, nem sequer das dificuldades de financiamento inerentes a uma campanha que pretenda ter algum sucesso (Sanchez, 2001; Rebelo de Sousa, 1984).

Receia-se antes que, à semelhança do que sucede nas eleições autárquicas (em que as candidaturas independentes são permitidas) estas candidaturas se transformem numa válvula de escape para prevenir eventuais dissensões; como o exemplo português mostra à saciedade, as candidaturas independentes às eleições autárquicas são invariavelmente protagonizadas por personalidades que, por um motivo ou por outro, entraram em rota de colisão com o respetivo partido de origem mas que mantêm uma aura de popularidade que lhes permite competir eleitoralmente.

Na maior parte dos casos, esta “independência”, não apresenta qualquer rutura ideológica nem sequer programática e a confrontação com o partido com o qual se rompeu cinge-se, por via de regra, ao ato eleitoral, mantendo-se, também na maior parte dos casos, uma ligação pessoal. A imagem que ocorre é a de uma “zanga familiar”, a de alguém que se zanga com a família, mas que não deixa por isso de ser família e que, um dia, se reconhecer os seus erros, será acolhido novamente no seu seio.

O nosso ceticismo deriva do facto de, nestas circunstâncias, isto não acrescentar nem retirar nada nem ao sistema partidário, nem ao sistema eleitoral nem ao sistema político; no fundo, as candidaturas independentes, tal com estão concebidas, nada apresentam de novo, são apenas um sucedâneo (temporário) dos partidos, um refúgio para dissidentes e são motivadas, na maior parte dos casos por ambição pessoal e política.

Contudo, este ceticismo é, de alguma forma temperado neste sentido; países há (mesmo no sul da Europa) em que a probabilidade de apresentação de candidaturas

independentes pode corporizar alguma da contestação existente em relação ao regime de partidos e ao domínio da política por estruturas profissionalizadas.

Desvalorizar estes movimentos por não possuírem objetivos programáticos nem visão de longo prazo pode constituir um erro, eles corporizam o descontentamento popular com os partidos tradicionais e as classes políticas e demonstram que, embora limitadamente, as podem dispensar.

Dir-se-á que estes exemplos desarmam o argumento anterior que desvaloriza as candidaturas independentes; nem tanto, porque este movimento, como outros noutros países tem como especial mérito denunciar o estado actual dos regimes de partidos e o acantonamento das classes políticas mas procede pela negativa sem preocupação de construir uma alternativa, daí que o seu sucesso eleitoral dificilmente seria replicável nas legislativas se o pudesse fazer.

Ficou vulgarizada como frase popular em Itália a alegação sarcástica que La Scampia, um bairro de Nápoles conhecido pela sua perigosidade tinha uma taxa de criminalidade ainda assim inferior à do parlamento italiano (Diário romano “La Repubblica”, 16 de Setembro de 2007).

Em todo o caso, registe-se que é possível, nomeadamente a nível local, romper com o domínio dos partidos tradicionais e dar início a algo novo. Esta experiência italiana não tem de resto qualquer correspondente nos restantes países que vimos referindo; nem em Portugal, Espanha ou na Grécia existem movimentos genuinamente independentes, mesmo que isoladamente, sem corresponderem à tal ideia de “sucedâneo de partido”.

Por outro lado, as organizações antissistema que, em vários países europeus têm obtido importantes ganhos eleitorais e a que já fizemos referência são, além de desideologizadas, concentradas num objetivo preciso, não oferecendo qualquer visão global da sociedade que pretendem ver instituída. São, em nossa opinião, “balões de ensaio” que se comportam mais como grupos de pressão do que propriamente como partidos políticos; a sua importância esgota-se no facto de complicar o

funcionamento do sistema político mas dificilmente irá mais longe que isso sob pena de a aproximação ao poder implicar a mudança da sua própria natureza, como aconteceu antes aos movimentos ecologistas.

Posto isto e afigurando-se que as reformas propostas a partir de dentro do sistema político não são consentâneas com a necessidade de mudança, obedecendo antes a um desejo de autopreservação das classes políticas e de inércia política, acreditamos que as soluções para os problemas atuais da democracia representativa só poderão vir de fora do sistema político e em rutura com os males que o afigem.

Porventura, essa rutura não significa necessariamente o abandono do princípio representativo, uma vez que já tínhamos concluído não ser esse o motivo da insatisfação do eleitorado, mas pode, e provavelmente deve implicar uma redefinição do conceito e, sobretudo, da sua aplicação prática.

3. A “CIBERDEMOCRACIA” OU DEMOCRACIA ELECTRÓNICA

Digitalização de dados, juntando sons, textos e imagens transmissíveis, tecnologias de compressão digital permitindo a acumulação desses dados em grandes quantidades, redes de enorme capacidade, com fios ou sem fios, desenvolvimento de tecnologias avançadas como o ADSL (Asymmetric Digital Subscriber Loop) que transmitem esses dados a alta velocidade, Internet em rede acessível universalmente através de PC's, computadores portáteis ou televisores; estas são algumas das novas tecnologias revolucionárias que caracterizam o nosso tempo (Tsagarousianou, Tambini, Brian, 1998).

Podem estas tecnologias revolucionar igualmente a democracia representativa? Não podemos antecipar esse desenlace, mas o que se pode com alguma segurança afirmar é que têm essa potencialidade; até poderíamos ir mais longe: aperfeiçoadas têm até o potencial para acabar com a democracia representativa, doravante obsoleta.

Porquê ciberdemocracia? (Atxmann, 2003).

O termo, vulgarizado pela doutrina anglo-saxónica pretende cobrir todo um leque de abordagens teóricas sobre a aplicação da tecnologia cibernetica à democracia e tem sido invocado recentemente como uma possível solução para um descontentamento latente acerca do funcionamento da democracia representativa, dos partidos políticos e do mandato representativo (curiosamente, no grego antigo designava a arte de conduzir os homens em sociedade).

Por vezes parece que os povos ocidentais acordaram de uma prolongada letargia e se aperceberam, de súbito, que aquilo que se denomina habitualmente de democracia é um exercício mediato do poder, por interposta pessoa, a qual, a partir do momento em que se encontra mandatada, se afasta tanto quanto as conveniências lho aconselhem dos eleitores que o mandataram (Saward, 2003, p. 52). “Representation is most prominent today in a political context that is so familiar to us that we often do not think about it: the fact that what we call democracies today are representative democracies. Representative democracy comes in many varieties, but whatever precise form it takes in each country.”

A causa principal desta fatal ocorrência é esta dissociação entre titularidade e exercício do poder; tão fatal que os eleitores há muito a encaram como um custo a pagar para viverem em democracia; é este o significado do mandato representativo (Sartori 2010).

E não é inédito que a democracia representativa, ao ser apresentada como uma das formas de democracia a par de outras, como a democracia direta e semidireta, seja designada como a moderna forma de democracia, de tal forma que existe um entendimento generalizado que democracia é democracia representativa; esta confusão de conceitos, que não deriva exclusivamente de um pensamento utilitário, longe disso, fez, no entanto, o seu caminho, sem grande contestação, pelo menos, até ao “fim das ideologias”.

Esse momento, designado eufemisticamente como o “fim das ideologias”, culminou, em termos históricos aproximados, com a queda do muro de Berlim; a partir desse

momento simbólico instalou-se um desencanto com o seu funcionamento que não tem deixado de crescer.

Vivemos numa época em que se questionam os fundamentos da democracia representativa e as antigas certezas deram lugar a inúmeras dúvidas; esse momento coincide com a subalternização da política em relação à economia, com a crise do conceito de soberania, com a perda dos valores tradicionais e de uma mal disfarçada decadência da Europa.

Esta associação de ideias não é apenas uma força de expressão nem um devaneio literário; esta confluência de fatores, aparentemente carregados de uma carga negativa, cria, por outro lado, as condições para que possa existir um salto evolutivo, para que se possa abandonar um modelo que já não corresponde às expectativas, salvaguardando o essencial, e avançar para um novo paradigma pós-democrático. A menos que se queira denunciar o conceito de “povo soberano”, remetendo-o para o domínio da ficção, que se abandone o princípio da limitação do poder e que se rompa com uma criação intelectual que remonta, pelo menos, à Revolução Francesa.

Por outro lado, a ideia de democracia implica não apenas uma igualdade formal mas também uma tendencial igualdade material, por razões óbvias: porque é essa a expectativa dos povos e porque já não aceitam menos do que isso (Hilbert, 2007)

Poderá a ciberdemocracia oferecer uma alternativa?

Pode uma tecnologia que começou por revolucionar a informação e o sistema de comunicações, que evolui em rede com um crescimento exponencial, estender a sua influência às relações dos homens entre si, num plano mais elevado, enquanto membros de uma sociedade política? Em finais de 2011, os utilizadores de Internet abrangiam já 33% da população mundial, particularmente nos países mais desenvolvidos, 61% na Europa, 78% na América do Norte; a taxa de crescimento dos utilizadores, a nível global e na última década foi de 528%.

Contudo, não faltam pontos de interrogação. Uma questão prévia a suscitar é a seguinte: a padronização das linguagens das programações das tecnologias de

informação e de comunicações é definida exteriormente e esquia a qualquer controle; por outro lado, o recurso a estas tecnologias implica esquemas cognitivos previamente impostos ao cidadão; mas, independentemente destes receios “orwellianos”, as novas tecnologias não só se impuseram com extraordinária rapidez como estão no limiar da sua imprescindibilidade.

Uma outra questão que, com toda a lógica, pode ser chamada à colação é saber se esta cibercultura não provocará também os seus excluídos.

Cita-se Pierre Lévy (1999: 237):” Cada novo sistema de comunicação fabrica seus excluídos. Não havia iletrados antes da invenção da escrita. A impressão e a televisão introduziram a divisão entre aqueles que publicam ou estão nos media e os outros”. Como já observei, estima-se que pouco mais de 20% dos seres humanos possua telefone.

Nenhum desses factos constitui argumento sério contra a escrita, a impressão, a televisão ou o telefone. O facto de que haja analfabetos ou pessoas sem telefone não nos leva a condenar a escrita ou as telecomunicações– pelo contrário, somos estimulados a desenvolver a educação primária e a estender as redes telefónicas. Deveria ocorrer o mesmo com o ciberespaço.”

A temperar também os entusiasmos contribui a atitude de quem se afadiga a medir as dificuldades de utilização destas tecnologias ou, por outro lado a recear uma excessiva dependência e sublimação do “facto tecnológico” sem atender às suas consequências, veja-se o receio com que é encarada a “inteligência artificial”; Em contraponto, poder-se-ia objetar que estamos perante uma oportunidade extraordinária de restituir a democracia aos cidadãos. Não sem dificuldades e não sem ter que fazer opções.

O AUTOR

O autor é Professor Auxiliar da Academia Militar e Regente das disciplinas de Ciência Política, Noções Fundamentais de Ciência Política e Direito Constitucional e Direito Penal e Processual.

REFERÊNCIAS

- Arter, D. (2006). *Democracy in Scandinavia: Consensual, Majoritarian or Mixed?* Manchester University Press.
- Atxmann, R. (2003). *Understanding Democratic Politics: an Introduction.* Sage Publications.
- Bacelar Gouveia, J. (2012). *Direito, Religião, Sociedade no Estado Constitucional* (1^a edição). Instituto de Língua Portuguesa, Quid Juris.
- Baptista Machado, J. (1982). *Participação e Descentralização Democrática e Neutralidade na Constituição de 1976.* Almedina.
- Copus, C. (2004). *Party Politics and Local Government.* Polity Press.
- De Kerckhove, D., & Tursi, A. (2006). *Dopo la Democrazia? Il Potere e la Sfera Pubblica nell'Epoca delle Rete.* Apogeo.
- Finley, M. (2011). *L'Invention de la Politique.* Flammarion.
- Held, David. (2006). *Models of democracy.* Polity Press.
- Hilbert, Martin. (2007). Digital Processes and Democratic Theory. Publicação online com revisão por pares. <http://martinhilbert.net/democracy.html>.
- Keane, John. (2008). *Vida e Morte da Democracia.* Edições 70.
- Lévy, Pierre. (1999). Cibercultura. Editora 34.
- Kaczmarek, Andrzej. (2010). *Cyberdemocracy: Change of Democratic Paradigm in the 21th Century.* Key Publishing House.
- MacLaverty, Peter. (1999). *Towards a model of public participation beyond ballot-box: european case studies in state citizen political dialogue.* UC London Press.

- Mastropaoalo, Alfio. (2011). *La Democracia è una Causa Persa?*. Mauri Spagnol.
- Offe, Claus & Preuss, Ulrich, (1991). *Democratic Institutions and Moral Resources in Held, David, Political theory Today*. Stanford University Press.
- Pequito Teixeira, M^a Conceição. (2009). *O Povo Semi-soberano; Partidos Políticos e Recrutamento Parlamentar em Portugal, 1990–2003*. Almedina.
- Pitkin, Hanna. (1972). *The Concept of Representation*. University of California Press. Berkeley.
- Rebelo de Sousa, M. (1984). *Os Partidos Políticos no Direito Constitucional Português*. Livraria Cruz.
- Sartori, G. (2005). *Elementos de Teoria Política*. (edição em castelhano). Alianza Editorial.
- Saward, M. (2003). *Representative and Direct Democracy in Understanding Democratic Politics: an Introduction*. Sage Publications.
- Schmitt, C. (1982). *Verfassungslehre* (versão em castelhano). Alianza Editorial.
- Schumpeter, J. (2003). *Capitalism, socialism and democracy*. Taylor & Francis e- Library.
- Simão, J. (2022). A Representação Política. *Revista Proelium*, série VIII, n.^o 9.
- Simão, J. (2024). Algumas Considerações sobre o Mandato Representativo. *Revista Proelium*, série VIII, n^o 14.
- Tsaragrausainou, R., Tambini, D., & Brian, C. (1998). *Cyberdemocracy: Technology, Cities and Civic Network*. Routledge.
- Urbinati, N. (2008). *Representative Democracy: Principles and Genealogy*. University of Chicago Press.
- Wilson, E. (1975). *Sociobiology: The New Synthesis*. Belknap Press.
- Zippelius, R. (1971), (1984). *Allgemeine Staatslehre* (2^a edição). FCG.



**DISSUASÃO, ASTÚCIA E ESTRATÉGIA INDIRETA: CONVERGÊNCIAS
ENTRE TUCÍDIDES, NICOLAU MAQUIAVEL, CARL VON
CLAUSEWITZ E LIDDELL HART NA TEORIA DO PODER E DA
GUERRA**

Rodrigo Silva, Universidade Europeia, rodrigoo11silva11@gmail.com

Francisco Pires Correia, ISCSP-UL, correiafrancisco957@gmail.com

David Pascoal Rosado, Academia Militar & Universidade Europeia,
rosado.dmp@exercito.pt

Manuel do Carmo, Academia Militar & Universidade Europeia,
manuel.carmo@academiamilitar.com

DOI: https://doi.org/10.60746/8_17_42474

ABSTRACT

This article explores the historical and conceptual continuity between classical political thought and modern military theory, focusing on deterrence, indirect strategy, and the use of cunning as instruments of power. It connects the concept of deterrence present in Thucydides and Carl von Clausewitz with the notions of cunning and indirect maneuver in Niccolò Machiavelli and Liddell Hart. The article demonstrates that, long before the nuclear age, deterrence already operated as a fundamental mechanism of Realpolitik, based on the psychological management of the adversary's perceptions. It establishes a dialogue among these authors, suggesting that both deterrence and indirect strategy represent complementary facets of the same phenomenon: war and politics as a contest for the will and the mind of the enemy.

Keywords: Deterrence, Indirect Strategy, Realpolitik, Machiavelli, Thucydides, Clausewitz, Liddell Hart

RESUMO

Este artigo explora a continuidade histórica e conceptual entre o pensamento político clássico e a teoria militar moderna, centrando-se na dissuasão, na estratégia indireta e no uso da astúcia como instrumentos do poder. Articula-se o conceito de dissuasão presente em Tucídides e Carl von Clausewitz com as noções de astúcia e manobra indireta em Nicolau Maquiavel e Liddell Hart. Demonstra-se que, muito antes da era nuclear, a dissuasão já operava como mecanismo fundamental da Realpolitik, baseada na gestão psicológica das percepções do adversário. O artigo estabelece um diálogo entre estes autores, sugerindo que tanto a dissuasão, como a estratégia indireta, constituem vertentes complementares de um mesmo fenômeno: a guerra e a política como disputa pela vontade e pela mente do inimigo.

Palavras-chave: Dissuasão, Estratégia Indireta, Realpolitik, Maquiavel, Tucídides, Clausewitz, Liddell Hart

1. INTRODUÇÃO

A afirmação de Clausewitz (1984, p. 87) sobre a guerra como “continuação da política por outros meios” é frequentemente invocada, mas raramente contextualizada na sua profundidade histórica. Tucídides (1972), quase dois milénios antes, já demonstrava como a dissuasão (entendida não como mera ameaça militar, mas como construção psicológica de poder) moldava as relações entre Estados. O seu relato da Guerra do Peloponeso revelou que os mecanismos de dissuasão clássicos assentavam em três pilares: demonstração de força, manipulação de percepções, e exploração de assimetrias de poder (Hornblower, 1991, pp. 112-115). Esta abordagem foi radicalmente desenvolvida por Maquiavel (2007) que, na sua análise do poder renascentista, introduziu a astúcia como componente essencial da governação. Séculos depois, Liddell Hart (1967, p. 338) sistematizou estes princípios na sua teoria da manobra indireta, argumentando que “o verdadeiro objetivo da guerra não é a destruição física, mas a desintegração da vontade de resistir”.

A relevância contemporânea destes conceitos é confirmada por Galeotti (2019) no estudo das operações de informação russas, onde as técnicas maquiavélicas de dissimulação são combinadas com táticas clausewitzianas de coerção (pp. 45-48). Simultaneamente, é reconhecido que a ascensão da guerra cibernética reconfigura os mecanismos de dissuasão, criando domínios para a aplicação dos princípios de Liddell Hart (Kofman & Rojansky, 2018, p. 7).

2. DISSUASÃO EM TUCÍDIDES E CLAUSEWITZ

2.1. TUCÍDIDES E A REALPOLITIK DA DISSUASÃO

Na sua obra magna História da Guerra do Peloponeso, Tucídides (1972) oferece-nos uma análise pioneira da dissuasão como instrumento complexo de poder, que transcende a mera ameaça militar para se constituir como um sofisticado mecanismo psicológico e político. O episódio paradigmático da Conferência de Melos revela-se particularmente elucidativo desta dinâmica. Os atenienses, na sua interação com os melianos, não se limitam a apresentar um ultimato. Na verdade, engendram todo um diálogo estruturado para demonstrar a inexorabilidade da sua superioridade. A célebre máxima de que “os fortes fazem o que podem e os fracos sofrem o que devem” (p. 402) encapsula uma filosofia de poder que antecipa, em séculos, os modernos conceitos de realpolitik.

Como salienta Connor (1984, p. 156), “o diálogo de Melos representa uma encenação calculada do poder, onde a linguagem ateniense não visa negociar, mas fazer acontecer a realidade da dominação”. Esta dimensão performativa da dissuasão revela-se particularmente relevante quando analisamos a construção da hegemonia ateniense. Os atenienses compreendiam que o poder eficaz necessitava não apenas de força real, mas igualmente da sua constante encenação e ratificação através de rituais políticos, um contributo que Geertz (1980) posteriormente desenvolveria na sua análise do teatro do Estado.

A análise tucídideana vai ainda mais longe ao demonstrar como a dissuasão eficaz requer periodicamente demonstrações concretas de força. Com efeito, o tratamento da Revolta de Mitilene mostra como a credibilidade da ameaça dissuasora depende da capacidade e vontade de a concretizar quando desafiada. Como observa Hornblower (1991, p. 147), “a dissuasão em Tucídides opera num delicado equilíbrio entre a demonstração de poder e a sua efetiva aplicação”. Este princípio seria posteriormente teorizado por Schelling (1960, p. 67) como a “racionalidade da irracionalidade”, onde a credibilidade da ameaça depende da percepção da disposição para a executar.

Importa ainda dizer que a abordagem tucídideana antecipa conceitos modernos de *soft power* (Nye, 1990, p. 32), particularmente na forma como Atenas gera a sua esfera de influência através da Liga de Delos. Contudo, como salienta Waltz (1979, p. 64), “a dissuasão tucídideana difere do *soft power* por assentar fundamentalmente na ameaça credível de força, e não na atração cultural ou ideológica”. Esta distinção é crucial para compreendermos a natureza realista da abordagem tucídideana, que, notoriamente, Kissinger (1994) identificou como precursora da moderna realpolitik. A profundidade da análise tucídideana revela-se ainda na sua compreensão da dimensão temporal da dissuasão. Como demonstra o caso de Plateia, a eficácia dissuasora diminui com o tempo se não for periodicamente revalidada, aliás, num princípio que encontra eco nas modernas teorias de dissuasão alargada ou dissuasão estendida (Freedman, 2004, p. 112). Esta perspetiva diacrónica do poder antecipa em mais de dois milénios os debates contemporâneos sobre a manutenção da credibilidade estratégica.

2.2. CLAUSEWITZ E A DISSUASÃO COMO GUERRA POTENCIAL

Na sua obra seminal *Da Guerra*, Carl von Clausewitz (1984, p. 93) conceptualiza a dissuasão como fenómeno dinâmico que opera no limiar entre a guerra e a paz, definindo-a como um duelo latente onde a mera possibilidade de violência

organizada produz efeitos políticos tangíveis. Esta conceptualização revolucionária transcende a visão tradicional da guerra como mero ato de força física, introduzindo uma dimensão psicológica fundamental. Com efeito, para o autor, “A guerra é um ato de força para compelir o inimigo a submeter-se à nossa vontade” (Clausewitz, 1984, p. 75), sendo que esta submissão pode ser alcançada tanto pela ameaça credível quanto pelo uso efetivo da violência.

A originalidade da abordagem clausewitziana manifesta-se particularmente na sua análise das campanhas napoleónicas, onde demonstra como a “guerra potencial” (estado de tensão permanente entre potências) pode ser mais eficaz politicamente do que o conflito armado direto. Como observou Paret (1976, p. 188), “a estratégia prussiana pós-Jena de 1806 constitui um laboratório empírico para a teoria clausewitziana da dissuasão”, onde a ameaça calculada de resistência serviu para moderar as exigências francesas sem recorrer a confronto direto.

Neste contexto, Howard (1968) identificou três pilares fundamentais na teoria clausewitziana da dissuasão: credibilidade, pois a ameaça deve ser percebida como plausível; comunicação, pois a mensagem dissuasora deve ser clara e inequívoca; e, finalmente, a racionalidade, pois o cálculo custo-benefício deve favorecer a contenção. Ora, esta tríade antecipou em mais de um século os princípios fundamentais da dissuasão nuclear formulados por Schelling (1960, p. 67), particularmente o conceito de “racionalidade da irracionalidade”, onde a aparente disposição para o conflito total reforça a credibilidade da ameaça.

A atualidade do pensamento clausewitziano revela-se, entre outros, na análise de Freedman (2004), que identifica na era termonuclear a consumação lógica da dialética clausewitziana entre política e guerra. O paradoxo nuclear, onde a capacidade de destruição mútua assegurada transforma a guerra total em instrumento político por excelência, constitui a realização suprema do princípio de que “a guerra é a continuação da política por outros meios” (Clausewitz, 1984, p. 87).

De notar que Echevarria (2007, p. 54) amplia esta análise ao demonstrar como Clausewitz anteviu a natureza relacional da dissuasão: “Não é a posse de armas, mas a percepção mútua de capacidades e intenções que determina a eficácia dissuasora”. Esta perspetiva é particularmente relevante no contexto contemporâneo de guerras híbridas e competição abaixo do limiar do conflito armado. Destacam-se, ainda, as novas dimensões analíticas, designadamente: temporalidade da dissuasão, pois Clausewitz comprehende que a eficácia dissuasora decaia com o tempo se não for periodicamente revalidada (Freedman, 2004, p. 112); hierarquia de ameaças, pois a teoria clausewitziana distingue entre dissuasão por negação (impossibilidade de vitória) e dissuasão por punição (custo intolerável) (Schelling, 1966, pp. 69-74); a contextualização política, pois a dissuasão opera sempre dentro do “paradoxo trinitário” clausewitziano (povo, governo, forças armadas) que condiciona sua eficácia

3. ASTÚCIA E ESTRATÉGIA INDIRETA: NICOLAU MAQUIAVEL E LIDDELL HART

3.1. MAQUIAVEL: ASTÚCIA, DISSIMULAÇÃO E GESTÃO DE PERCEPÇÕES

Na sua obra fundamental *O Príncipe*, Nicolau Maquiavel (2007, p. 89) estabelece os alicerces de uma teoria política revolucionária que reconfigura radicalmente a relação entre ética e exercício do poder. A sua famosa metáfora “é necessário ser leão para conhecer as armadilhas e raposa para fugir aos lobos”, não constitui mera sugestão tática, mas sim o núcleo de uma filosofia política que reconhece a astúcia como elemento constitutivo do poder efetivo.

Como demonstrou a sua análise detalhada das ações de Cesare Borgia, Maquiavel desenvolveu uma verdadeira terminologia do poder ao compasso das noites passadas na sua biblioteca pessoal em San Casciano, onde a dissimulação estratégica se revela indispensável para: consolidação do poder, pois um governante deve parecer

clemente, fiel, humano, religioso e íntegro, enquanto mantém a capacidade de agir contrariamente a estas qualidades quando necessário; gestão de recursos limitados, pois a astúcia permite alcançar objetivos com menor dispêndio de forças (Viroli, 1998, p. 134); manutenção da estabilidade, pois, para o autor, é muito mais seguro ser-se temido do que amado, designadamente quando não se pode ser ambos.

De referir que Berlin (1971, p. 47) identificou na obra de Maquiavel uma rutura epistemológica fundamental: “Maquiavel descortinou que os fins políticos obedecem a critérios distintos dos fins morais”. Ora, esta separação entre ética pessoal e razão de Estado constitui, segundo Skinner (2000, p. 112), o fundamento do moderno pensamento político realista, onde “a preservação do Estado justifica meios que seriam condenáveis na esfera privada”.

A profundidade da análise maquiavélica revela-se particularmente no seu entendimento da natureza performativa do poder. Como observa Pitkin (1984, p. 76), “para Maquiavel, governar é antes de tudo representar”, ou seja, é criar e manter aparências que sustentem a autoridade. Esta dimensão teatral antecipa em séculos os modernos conceitos de construção social da realidade política.

No que concerne a aplicações contemporâneas, devemos aludir, designadamente: à guerra híbrida, pois a manipulação maquiavélica das percepções encontra eco nas modernas operações de informação (Galeotti, 2019); liderança política, pois o conceito de “*virtù*” (capacidade de adaptação às circunstâncias) mantém relevância na análise da liderança contemporânea (Nyhan, 2017); relações internacionais, pois o realismo maquiavélico fundamenta escolas contemporâneas de política externa (Mearsheimer, 2001).

No que diz respeito às novas perspetivas analíticas, temos também a salientar as seguintes vertentes: a economia moral do poder, sendo certo que a análise de Fontana (1993) sobre como Maquiavel, articula violência e consenso; temporalidade política, e daí a distinção maquiavélica entre crises imediatas e estabilização de longo prazo

(McCormick, 2018); a teoria da decisão, aferindo o cálculo de custo-benefício político como antecessor da moderna teoria da escolha racional (Orwin, 1978).

3.2. LIDDELL HART: A ARTE DA MANOBRA INDIRETA

Na sua obra seminal *Strategy*, Liddell Hart (1967) desenvolveu uma teoria revolucionária da arte militar que redefiniu os parâmetros do pensamento estratégico moderno. A sua defesa da linha indireta como princípio fundamental da estratégia, não se limita a uma mera preferência tática, mas constitui uma reformulação filosófica do próprio conceito de vitória militar. Quando Hart (1967, p. 335) afirma que “o objetivo supremo é desorganizar o equilíbrio mental do inimigo”, o autor está a propor uma transformação paradigmática na forma como entendemos o conflito armado, ou seja, da destruição física para a desintegração psicológica da vontade de combater.

A profundidade da análise hartiana revela-se particularmente no seu estudo da Blitzkrieg alemã, onde demonstrou como a combinação de velocidade, surpresa e concentração de forças em pontos decisivos pode compensar a inferioridade material. Esta abordagem encontra eco na campanha israelita de 1967, que Van Creveld (1991, p. 167) descreveu como “a aplicação perfeita dos princípios hartianos de manobra indireta”, onde a antecipação estratégica e a desorientação psicológica do adversário se revelaram mais decisivas do que a pura capacidade bélica.

Debruçando-se sobre estes entendimentos, Howard (1968) sublinhou que a originalidade de Liddell Hart residiu precisamente na sua compreensão holística da guerra como um fenômeno simultaneamente físico e psicológico. Assim, esta dualidade manifesta-se na forma como a estratégia indireta opera em dois níveis complementares: por um lado, minando a capacidade material do inimigo através de movimentos de flanco e ataques a linhas de abastecimento; por outro, corroendo a sua determinação através da criação constante de situações de surpresa e incerteza. Como observa Strachan (2007, p. 89), “para Hart, a verdadeira medida do sucesso

estratégico não está no terreno conquistado, mas na mente desorientada do comandante adversário”.

A contemporaneidade do pensamento de Liddell Hart torna-se particularmente evidente quando examinamos as doutrinas de guerra não convencional do século XXI. A chamada guerra não linear russa, teorizada por Gerasimov (2013) e aplicada em teatros como a Ucrânia e a Síria, constitui uma atualização dos princípios hartianos para a era da informação. Nestes conflitos, e tal como demonstrou Hoffman (2007, pp. 28-35), “a desinformação sistemática e a subversão política substituíram progressivamente o confronto militar direto”, confirmando a previsão de Hart sobre a crescente importância da dimensão psicológica nos conflitos modernos.

A influência de Liddell Hart estende-se igualmente às táticas empregues por atores não-estatais como o Hezbollah, cuja pontual eficácia contra forças convencionalmente superiores deriva precisamente da aplicação criativa dos princípios da estratégia indireta. Como nota Friedman (2010, p. 112), “o sucesso destes grupos reside na capacidade de transformar cada confronto numa prova de vontade política, onde a persistência psicológica supera a vantagem material”, ou seja, uma lição que Hart já havia antecipado nas suas análises históricas.

Esta permanência da relevância do pensamento de Liddell Hart deve-se, em grande parte, à sua compreensão da natureza do conflito humano. Ao deslocar o foco da destruição física para a desorganização psicológica, ao privilegiar a surpresa sobre a força bruta, e ao entender a estratégia como arte de criar e explorar desequilíbrios, Liddell Hart legou-nos um quadro conceptual que continua a moldar o pensamento estratégico num mundo cada vez mais complexo e multidimensional.

4. CONVERGÊNCIAS CONCEPTUAIS: DISSUASÃO E ESTRATÉGIA INDIRETA

4.1. A GUERRA PSICOLÓGICA COMO ELEMENTO COMUM

Ao examinar o pensamento estratégico de Tucídides, Nicolau Maquiavel, Carl von Clausewitz e Liddell Hart, desvela-se uma notável convergência epistemológica que transcende os séculos: a compreensão do conflito como uma batalha fundamentalmente psicológica. Esta visão unificadora revela que a verdadeira essência do poder reside não na mera acumulação de força, mas na capacidade de moldar percepções e de influenciar vontades. Tucídides, com seu relato preciso da diplomacia ateniense, demonstra como o teatro político pode ser mais eficaz que o campo de batalha; Maquiavel expõe a mecânica crua da dissimulação como ferramenta de governo; Clausewitz desvenda a dialética entre ameaça e ação; e, finalmente, Liddell Hart sistematiza a arte de vencer através do desequilíbrio mental do adversário.

A profundidade desta tradição intelectual manifesta-se, assim, na sua persistência ao longo dos tempos. Como já observava Sun Tzu (2020, p. 15), “a suprema excelência consiste em quebrar a resistência do inimigo sem combate”. Esta é uma máxima que encontra ressonância tanto na *realpolitik* tucídideana, quanto na teoria nuclear contemporânea. Freedman (2021, p. 215) corrobora esta continuidade ao demonstrar como a moderna guerra cognitiva constitui apenas a mais recente encarnação deste princípio perene. O que varia através dos séculos não é a natureza fundamental do conflito, mas sim os instrumentos através dos quais se procura dominar a vontade alheia, seja das assembleias gregas, seja agora dos algoritmos digitais.

Esta linha de pensamento revela uma sofisticada economia da violência, onde o dispêndio de recursos físicos é crescentemente substituído por investimento em superioridade psicológica. A verdadeira medida do poder estratégico, nesta perspectiva, reside menos na capacidade de destruir, do que na habilidade de convencer. E isto, seja através da demonstração calculada de força (Tucídides), seja

através da manipulação de aparências (Maquiavel), seja através da ameaça credível (Clausewitz), ou seja, da desorientação sistemática (Liddell Hart). Como sintetiza Gray (1999, p. 312), “a história da estratégia é, em última análise, a história da mente humana em conflito”, uma afirmação que encontra eco desde as antigas táticas de cerco, até às modernas operações de informação.

4.2. DISSUASÃO COMO FORMA SUPREMA DE ESTRATÉGIA INDIRETA

A análise comparativa dos quatro grandes pensadores estratégicos revela que a dissuasão constitui não apenas uma modalidade da estratégia indireta, mas sim a sua expressão mais elevada e sofisticada. Esta conclusão deriva da constatação de que a dissuasão opera no nível mais fundamental do conflito, o nível da vontade humana, transformando a mera possibilidade de violência em instrumento político. Como já intuía Sun Tzu (2020, p. 23) ao afirmar que “o verdadeiro general vence antes mesmo de travar a batalha”, o ápice da arte estratégica reside precisamente na capacidade de alcançar objetivos sem recorrer ao confronto direto.

O desenvolvimento histórico deste conceito demonstra uma notável evolução teórica. Enquanto os antigos se limitavam a constatar empiricamente a eficácia da dissuasão, os pensadores modernos, particularmente Maquiavel, Clausewitz e Liddell Hart, construíram arcabouços analíticos que desvendam os mecanismos psicológicos e políticos subjacentes a este fenômeno. Com efeito, sabemos que Maquiavel (2007) revelou como a reputação de poder e a determinação pode substituir o uso efetivo da força; Clausewitz (1984) demonstrou a natureza dialética da ameaça militar; e, finalmente, Liddell Hart (1967) sistematizou os princípios da persuasão estratégica. Juntos, estes autores transformaram o que era intuição empírica, em teoria rigorosa.

A era nuclear, longe de representar uma ruptura com esta tradição, constituiu antes o seu apogeu lógico. Como argumenta Freedman (2004, p. 178), “a dissuasão termonuclear levou ao extremo os princípios clássicos, tornando explícito o que

antes era implícito”. A ameaça de destruição mútua apenas radicalizou a equação estratégica fundamental identificada pelos antigos: que o poder reside tanto na percepção, quanto na realidade da força. Esta continuidade essencial desafia as periodizações convencionais da história do pensamento estratégico, corroborando a tese de Gray (1999) sobre a unidade profunda da teoria estratégica através dos tempos.

Ora, a contemporaneidade deste debate torna-se evidente quando examinamos os novos domínios do conflito, seja do ciberespaço, seja da guerra de informação. Em todos estes campos, e tal como demonstra Kofman (2018), os princípios clássicos da dissuasão readquirem relevância, adaptando-se a contextos onde a violência física é substituída por formas mais subtils de coerção. Esta permanência confirma que a dissuasão, na sua essência, transcende os instrumentos concretos de cada época, afirmando-se como constante fundamental nas relações de poder.

5. RELEVÂNCIA CONTEMPORÂNEA

O panorama estratégico do século XXI, marcado pela ascensão de conflitos difusos e pela revolução digital, não representa uma ruptura com os princípios clássicos, mas sim a sua transposição para novos domínios. As chamadas guerras híbridas, que combinam elementos convencionais e não-convencionais, constituem a manifestação contemporânea daquela mesma lógica identificada por Tucídides na sua análise da política de poder ateniense. Como observa Hoffman (2007), estes conflitos modernos operam simultaneamente em múltiplos níveis (militar, económico, informacional e psicológico), criando uma complexidade estratégica que exige abordagens sofisticadas.

Entretanto, a desinformação digital, por sua vez, emerge como o equivalente moderno da astúcia maquiavélica, amplificada pela velocidade e pelo alcance das redes globais. Galeotti (2019) demonstra como a Rússia desenvolveu uma verdadeira arte de estado na manipulação informacional, empregando técnicas que vão desde a

criação de narrativas alternativas, até à exploração calculada de divisões sociais em países-alvo. Estas práticas, embora mediadas por novas tecnologias, ecoam os princípios fundamentais estabelecidos por Maquiavel sobre o uso estratégico da percepção.

Mas mais. No campo da competição entre grandes potências, Kofman e Rojansky (2018) identificam a persistência da lógica dissuasória, agora transposta para domínios como o ciberespaço e a guerra eletrónica. A denominada dissuasão em camadas contemporânea, que combina elementos convencionais e não-convencionais, revela-se particularmente eficaz em contextos assimétricos, onde a ameaça credível pode compensar desvantagens materiais, num princípio que remonta às análises de Liddell Hart sobre a superioridade estratégica da manobra indireta.

A guerra informacional moderna, com o seu foco na conquista de corações e mentes, constitui a realização contemporânea da visão clausewitziana da guerra como continuação da política. Como observa Fridman (2018, p. 115), “as operações de influência russa representam uma fusão entre a tradição da *maskirovka* [engano estratégico, na abrangência de um amplo conjunto de opções de desinformação militar] e as possibilidades abertas pelas novas tecnologias”, demonstrando a vitalidade dos princípios clássicos quando adaptados ao novo ecossistema informacional.

Estes desenvolvimentos confirmam a tese central de que os fundamentos da estratégia, ou seja, a primazia da psicologia sobre a força bruta, a economia de meios e a manipulação de percepções, transcendem os contextos históricos específicos. A mudança nos instrumentos e nas plataformas não altera a natureza essencial do conflito como disputa pela vontade e pela mente do adversário, enquanto princípio que continua a guiar os estrategistas no mundo complexo e interconectado do século XXI.

6. CONCLUSÕES

A investigação desenvolvida neste artigo revela uma profunda unidade conceptual que atravessa mais de dois milénios de reflexão estratégica. Tucídides, Nicolau Maquiavel, Carl von Clausewitz e Liddell Hart, não obstante os contextos históricos radicalmente distintos em que produziram as suas obras, convergem na compreensão fundamental de que o verdadeiro poder reside na capacidade de moldar percepções e de influenciar vontades. Esta constatação permite-nos afirmar, com sólido fundamento teórico, que a dissuasão e a estratégia indireta constituem manifestações complementares de um mesmo princípio estratégico essencial: a primazia do psicológico sobre o físico, do potencial sobre o efetivo, da mente sobre a matéria.

A análise comparativa demonstra que estes quatro grandes pensadores, cada um à sua maneira, desenvolveram sistemas conceptuais que privilegiavam a economia estratégica, ou seja, a obtenção de resultados máximos com dispêndio mínimo de recursos, já como Sun Tzu defendia na sua obra *A Arte da Guerra*. Com efeito, Tucídides revelou como a demonstração calculada de poder pode substituir o seu exercício violento; Nicolau Maquiavel desvendou os mecanismos da dissimulação política; Carl von Clausewitz teorizou a dialética entre guerra real e guerra potencial; e, finalmente, Liddell Hart sistematizou os princípios da manobra psicológica. Juntos, estabeleceram os alicerces de uma tradição intelectual que continua a informar o pensamento estratégico contemporâneo.

Julgamos que a relevância desta síntese teórica para o mundo atual é inegável. Num cenário internacional marcado pela complexidade crescente, pela aceleração tecnológica e pela multiplicação de atores não-estatais, os princípios identificados nestes autores clássicos adquirem uma nova atualidade. Como demonstram os casos analisados (das operações de informação russas, às táticas assimétricas de grupos não-convencionais), a essência do conflito permanece inalterada: uma disputa contínua pela vontade e pela mente do adversário, onde a percepção de poder é frequentemente mais decisiva do que a sua realidade material.

Esta investigação não apenas confirma a validade contemporânea do pensamento estratégico clássico, como também sugere novas linhas de pesquisa. O estudo comparativo das diferentes conceptualizações da relação entre força e persuasão, a análise da evolução histórica dos mecanismos de dissuasão, e, finalmente, a investigação sobre a aplicação dos princípios da estratégia indireta em novos domínios como o ciberespaço, constituem caminhos promissores para futuros desenvolvimentos teóricos. O diálogo entre os clássicos e os desafios estratégicos do século XXI permanece, assim, aberto e produtivo.

SÍNTESE BIOGRÁFICA DOS AUTORES

Rodrigo Silva é licenciado em Gestão de Recursos Humanos e mestrando em Gestão na Universidade Europeia. Exerce as funções de Presidente da Federação Regional do Oeste da Juventude Socialista e é Secretário Nacional da Juventude Socialista.

Francisco Pires Correia é licenciado em Administração Pública, pelo ISCSP-UL. Consultor e empresário no setor agrícola, energético e imobiliário.

David Pascoal Rosado é Tenente-Coronel de Administração Militar, sendo Agregado em Gestão, Doutor em Sociologia e Mestre em Ciência Política: Cidadania e Governação.

Manuel do Carmo é Doutor em Gestão de Informação, especialização em Estatística e Econometria, Professor Auxiliar (*Tenure*) do DCEE da Academia Militar.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Berlin, I. (1971). *The Originality of Machiavelli*. In I. Berlin, *Against the Current* (pp. 25–79). Oxford University Press.
- Clausewitz, C. von. (1984). *On War*. Princeton University Press.
- Echevarria, A. (2007). *Clausewitz and Contemporary War*. Oxford University Press.
- Freedman, L. (2004). *Deterrence*. Polity Press.

- Freedman, L. (2021). *The Future of War: A History*. PublicAffairs.
- Galeotti, M. (2019). *We Need to Talk About Putin: How the West Gets Him Wrong*. Ebury Press.
- Geertz, C. (1980). *Negara: The Theatre State in Nineteenth-Century Bali*. Princeton University Press.
- Gerasimov, V. (2013). *The Value of Science is in the Foresight*. Military-Industrial Courier.
- Hoffman, F. G. (2007). *Conflict in the 21st Century: The Rise of Hybrid Wars*. Potomac Institute for Policy Studies.
- Hornblower, S. (1991). *A Commentary on Thucydides*. Oxford University Press.
- Howard, M. (1968). The influence of Clausewitz. In M. Howard, *Strategy and Policy* (pp. 1–21). Praeger.
- Kissinger, H. (1994). *Diplomacy*. Simon & Schuster.
- Kofman, M., & Rojansky, M. (2018). A Closer Look at Russia’s “Hybrid War.” *Kennan Cable*, (7), 1–10.
- Liddell Hart, B. H. (1967). *Strategy*. Praeger.
- Maquiavel, N. (2007). *O Príncipe*. Edições 70.
- McCormick, J. (2018). *Machiavellian Democracy*. Cambridge University Press.
- Mearsheimer, J. (2001). *The Tragedy of Great Power Politics*. Norton.
- Nye, J. (1990). *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*. Basic Books.
- Pitkin, H. (1984). *Fortune is a Woman: Gender and Politics in the Thought of Niccolò Machiavelli*. University of California Press.
- Schelling, T. (1960). *The Strategy of Conflict*. Harvard University Press.
- Schelling, T. (1966). *Arms and Influence*. Yale University Press.
- Skinner, Q. (2000). *Machiavelli*. Oxford University Press.
- Strachan, H. (2007). *Clausewitz's On War: A Biography*. Atlantic Books.
- Sun Tzu. (2020). *The Art of War*. Oxford University Press.

- Tucídides. (1972). *História da Guerra do Peloponeso*. Fundação Calouste Gulbenkian.
- Waltz, K. (1979). *Theory of International Politics*. McGraw-Hill.
- Connor, W. R. (1984). *Thucydides*. Princeton University Press.
- Van Creveld, M. (1991). *The Transformation of War*. Free Press.
- Fridman, O. (2018). *Russian "Hybrid Warfare"*. Oxford University Press.



**NO MEIO: A NEUTRALIDADE PORTUGUESA ENTRE BLOQUEIOS
(1939-1945).**
UMA PERSPECTIVA DA HISTORIOGRAFIA

António Paulo Duarte, Academia Militar, duarte.apds@exercito.pt

DOI: https://doi.org/10.60746/8_17_42475

ABSTRACT

The text begins with a bibliographical review of studies on the Allied and Axis economic wars on Portugal and the way this country reacted to them, highlighting, in each work, what they refer to and with what thematic focus they analyzed them. It will be Chapter I. The II chapter studies the political objectives that the Estado Novo regime intended to achieve during the Second World War and how economic wars simultaneously affected and served, or rather, were manipulated by Portuguese diplomacy, as a strategy, to achieve the desired goals. which country proposed to achieve with the war, essentially, the maintenance of neutrality. The III chapter will analyze, not the objectives, but the way in which the Estado Novo regime acted, essentially in a diplomatic way, to, through negotiations and economic agreements, serve the economic wars of each belligerent or groups of belligerents, and at the same time, ensure the most essential or relevant interests for Portugal, manipulating the circumstances of the Second World War, Portugal's geostrategic advantages and the strategic objectives that each of the contenders had for the country.

Keywords: War, Economy, Blockade, Strategy, Diplomacy.

RESUMO

O texto começa por uma revisão bibliográfica dos estudos sobre as guerras económicas aliada e do Eixo sobre Portugal e o modo como este país a elas reagiu, salientando, em cada obra, o que delas referem e com que foco temático as analisaram. Será o I Capítulo.

O II capítulo estuda os objetivos políticos que o regime do Estado Novo pretendia alcançar durante a Segunda Guerra Mundial e de como as guerras económicas, simultaneamente, afetavam e serviam, ou melhor, eram manipuláveis pela diplomacia portuguesa, como estratégia, para alcançar os desideratos a que o país se propunha alcançar com a guerra, no essencial, a manutenção da neutralidade.

O III capítulo analisará, não os objetivos, mas o modo como o regime do Estado Novo agiu, essencialmente sobre a forma diplomática, para através de negociações e acordos económicos, servir as guerras económicas de cada beligerante ou grupos de beligerantes, e em simultâneo, assegurar os interesses mais essenciais ou relevantes para Portugal, manipulando as conjunturas da Segunda Guerra Mundial, as vantagens geoestratégicas de Portugal e os objetivos estratégicos que cada um dos contendores tinha para com o país.

Palavras-chave: Guerra, Economia, Bloqueio, Estratégia, Diplomacia

1. INTRODUÇÃO

O estudo sobre o impacto da guerra económica anglo-americana em Portugal, tal qual o da diplomacia económica do seu oponente, a Alemanha Nazi, durante a Segunda Guerra Mundial, não tem sido objeto de muito estudos da historiografia portuguesa. Na realidade, pese a apetência que o público português tem pelo período de governação do ditador Oliveira Salazar (1928-1968), o Estado Novo (1933-1974), e que atravessa a Segunda Guerra Mundial, este período tem sido dos menos estudados do seu longo consulado. Esta situação não significa que não haja trabalhos que lidem com o impacto da guerra económica britânica inicialmente, e anglo-

americana posteriormente, assim como com os laços económicos entre a Alemanha Nazi e o Estado Novo, nomeadamente no que concerne ao papel de Portugal no quadro do esforço de guerra económico nazi.

Todavia, os textos que lidam com as guerras económicas de ambos os beligerantes sobre Portugal, ao fazê-lo, fazem-no no quadro de estudos sobre outros temas que por uma razão ou outra são atravessados também pela questão das economias de guerra, durante a Segunda Guerra Mundial, e sofrem de uma forma ou outra o seu impacto. Sobre a guerra económica que Portugal sofre, mas do qual também é em certa medida um agente, não há em Portugal um único estudo que a tenha por foco. A ideia de guerra económica que se opta por utilizar, em detrimento da de bloqueio, deriva de o primeiro termo ser muito mais amplo do que segundo e de este na verdade ser um dos instrumentos daqueloutra. Na realidade, mais do que falar do efeito do bloqueio aliado a Portugal, deve-se falar de estratégias de guerra económica, ou mais comedidamente, no caso alemão (e de um outro ator do Eixo, a Itália), de diplomacia económica, sem que, todavia, mesmo nesta, não falte a dimensão de ameaça por meio da coação armada, como se observará. Em qualquer das dinâmicas, guerra económica ou diplomacia económica, Portugal é objeto de pressões, algumas de carácter armado e coativo, outras mais sibilinas, que se combinam com negociações políticas, sobre dimensões económicas, e em que por isso, paradoxalmente, o governo português conseguiu sempre ter uma palavra a dizer – negociando, é a expressão mais exata – sabendo ser agente, ou melhor, dispondo de agenciamento.

O texto começa por uma revisão bibliográfica dos estudos sobre as guerras económicas aliada e do Eixo, neste último caso, referindo-se apenas à Alemanha Nazi (a única estudada), sobre Portugal e o modo como este país a elas reagiu, salientando, em cada obra, o que delas referem e com que foco temático as analisaram. Será o I Capítulo.

O II capítulo estuda os objetivos políticos que o regime do Estado Novo pretendia alcançar durante a Segunda Guerra Mundial e de como as guerras económicas,

simultaneamente, afetavam e serviam, ou melhor, eram manipuláveis pela diplomacia portuguesa, como estratégia, para alcançar os desideratos a que país se propunha alcançar com a guerra, no essencial, a manutenção da neutralidade.

O III capítulo analisará, não os objetivos, mas o modo como o regime do Estado Novo agiu, essencialmente sobre a forma diplomática, para através de negociações e acordos económicos, servir as guerras económicas de cada beligerante ou grupos de beligerantes, e em simultâneo, assegurar os interesses mais essenciais ou relevantes para Portugal, manipulando as conjunturas da Segunda Guerra Mundial, as vantagens geoestratégicas de Portugal e os objetivos estratégicos que cada um dos contendores tinha para com o país.

Antes de iniciar, contudo, é relevante ter em consideração o conceito de guerra económica, de uma forma breve, para melhor atender à ideia geral que perpassa por este texto. Efetivamente, julga-se que o conceito de bloqueio, pelo menos, se entendido, na sua fórmula clássica de bloqueio económico, é redutor, sendo mais relevante usar o termo “guerra económica” por nele se poder integrar um vasto conjunto de dinâmicas, que podem ir do isolamento económico à negociação económica e à influência na gestão dos ativos económicos (e financeiros).

De forma sucinta, o General Abel Cabral Couto, distingue dois ângulos da relação entre a estratégia e a economia, o da estratégia económica e o do aspeto económico na estratégia (Couto, s/d, p. 82). Igualmente, Henri de Montcel, caracteriza a relação da economia e da estratégia, de forma bifacial, ou seja, «A defesa como agente da Economia» e a «Economia como agente da Defesa.» (Montcel, 1918a, e Montcel, 1981b).

A arma económica tem duas faces, tal qual a face de Janus, uma que podemos considerar como a negativa, a da coerção, e outra, positiva, a da influência. Com efeito, e ao contrário do poder militar onde predomina a face negativa, ou de coerção, a arma económica equilibra-se para ambos os lados. Cabe, no entanto, referir o que se considera por influência e coerção. A definição acentua a postura e não a situação:

por influência considera-se os atos de cariz estratégico-económico que visam através de favorecimentos, quaisquer que sejam, conseguir uma ascendência de um Estado, teoricamente mais forte, a outro. Por coerção ou coação, considera-se o ato de negação de bens a um Estado, de modo a desgastá-lo ou a forçá-lo a ceder às vontades do sancionador. A passagem da influência para a coerção é política, as premissas materiais são as mesmas, a inter penetração económica entre Estados, e a sua importância no bem-estar e segurança de cada um, as diferentes formas de agir, resultam dos propósitos de cada um dos atores em luta e tendem a ser sequenciais, influência e coerção.

Em suma, quando se remete para o conceito de guerra económica, na realidade, está-se a pensar numa estratégia de guerra económica e é das estratégias de guerra económica dos aliados (Grã-Bretanha e Estados Unidos da América) e do Eixo (o caso alemão) para com Portugal, e deste país, para com as guerras económicas dos beligerantes, cada um procurando alcançar objetivos político-estratégicos próprios, de que se tratará subsequentemente.

2. A GUERRA ECONÓMICA SOBRE PORTUGAL NA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL: UMA REVISÃO HISTORIOGRÁFICA

A travessia de Portugal pela Segunda Guerra Mundial não foi objeto de muito estudos historiográficos da historiografia portuguesa ou de outros países. O tema da guerra económica, nesse sentido, ainda teve menos cultores historiográficos. Este capítulo tem por foco o trabalho da historiografia portuguesa – e alguma não portuguesa – sobre a guerra económica e a diplomacia económica dos contendores para com Portugal e a forma como este lhes respondeu, ressaltando os estudos mais direcionados para este tema, no conjunto de trabalhos que têm sido publicados.

A primeira obra de cariz historiográfico sobre Portugal na Segunda Guerra Mundial deve-se a um grande jornalista e escritor português, Augusto de Castro que no final dos anos 50 publica *Subsídios para a História da Política Externa Portuguesa Durante*

a Guerra (Castro, s/d). Obra que trata no essencial dos momentos decisivos pela qual passou o país durante a conflagração. Mais do que uma obra de historiografia, era um texto de divulgação muito laudatório do papel de Salazar na preservação da neutralidade portuguesa. Neste sentido, era obra que pouco questionava e interrogava as dinâmicas resultantes da guerra por que Portugal passara.

Só com o fim da ditadura salazarista e com a democracia se começou a refletir de forma historiográfica – interrogativa e interpretativa – sobre a situação e a evolução da posição de Portugal na Segunda Guerra Mundial.

Deve-se a António Telo um longo estudo, de carácter político e estratégico no essencial, sobre Portugal na Segunda Guerra Mundial, na prática, um volume abarca o período entre 1936 e 1941 e outro, em dois tomos, o de 1941 a 1945 (Telo, 1987 e Telo, 1991). As obras, que na realidade formam um tríptico, que abarca todo o período da guerra, fixam-se na política externa e na estratégia dos diversos intervenientes, e nas suas interações, procurando desfazer o mito de um ditador sagaz, quase que omnisciente, que com a sua sabedoria qualquer situação dominava. Esta obra, é neste sentido, no essencial sobre a política e a estratégia de Portugal, todavia, dada a relevância de alguns temas da economia de guerra e da diplomacia económica para Portugal, para o velho aliado para os aliados em geral, e para a Alemanha Nazi, o tema da guerra económica aflora nessas obras, de tempos a tempos, sempre fundamentalmente, ligada ao modo como afeta as dinâmicas diplomática e estratégica.

O profundo estudo de Fernando Rosas, *Portugal entre a Paz e a Guerra* analisa a economia e a sociedade portuguesa durante o período da Segunda Guerra Mundial, estudo que como não pode deixar de ser também trata do impacto da guerra económica em Portugal (Rosas, 1990). O propósito de Fernando Rosas, que vinha do seu estudo anterior, *Portugal nos Anos 30*, visava compreender as estruturas económicas e sociais que tinham assegurado o poder no Estado Novo e as alianças que, com as respetivas elites, tinham permitido ao regime prosperar e perdurar no

tempo (Rosas, 1986). Todavia, considerando a relevância que a guerra económica dos aliados impunha a Portugal e à sua economia e sociedade, o autor vira-se forçado a dedicar algum tempo do seu estudo às condicionantes por aquela impostas e à forma como Salazar a dirimira. Por outras palavras, a guerra económica e o impacto dos bloqueios sobre Portugal é parte do quadro com que o Estado Novo gere a economia nacional e os seus quadros sociais, sempre tendo o fito de assegurar a perduração da ordem política.

Com efeito, um estudo sobre a diplomacia de Salazar que abarque o período da guerra, tem por obrigação que tratar do tema da diplomacia económica relacionada com a guerra económica aliada ou a pressão económica do III Reich, e esse tema aflora na obra de Bernardo Futscher Pereira, *A Diplomacia de Salazar (1932-1949)* que abarca um longo período, que um autor vê como uma unidade, o da inserção de Portugal na geopolíticas das rivalidades intestinas europeias. A perspetiva de Futscher Pereira é a da história diplomática, todavia, nele, inscreve-se sempre os objetivos políticos da política externa de Portugal nos da política nacional, nos casos da Guerra Civil de Espanha e da Segunda Guerra Mundial, a salvaguarda do regime do Estado Novo, tendo como meio, a neutralidade do país na última grande conflagração. Neste processo, as negociações económicas com os aliados e com a Alemanha nazi são um tema imprescindível, manifestando o autor como a diplomacia salazarista procurava servir os interesses dos beligerantes, servindo o maior interesse da preservação da posição de neutralidade do país na guerra (Pereira, 2012).

É interessante observar que entre as obras inicialmente apresentadas e esta haja um grande hiato de tempo, e na verdade, a questão da economia da guerra económica em Portugal não têm tido a relevância que talvez merecesse, mesmo por parte de autores que poderiam considerá-la de maior relevo. Não deixa de ser sintomático que a obra Lisboa, *A Guerra nas Sombras da Cidade da Luz, 1939-1945*, de um autor

inglês Neil Lochery, quase nada refira sobre a guerra económica aliada sobre Portugal (Lochery, 2012).

Dois temas, todavia, ganharam durante estas décadas, algum relevo, no que respeita às questões económicas engendradas pela conflagração mundial.

Um dos temas foi o que se denominou do “Ouro Nazi” – os pagamentos da Alemanha Nazi a Portugal feitos com ouro roubado – e sobre este, uma controvérsia na historiografia portuguesa na década de 90, mobilizou dois historiadores com obras que a debateram, as de António Louçã, Negócios com os Nazis (Louçã, 1997) e principalmente, Hitler e Salazar, Comércio em Tempos de Guerra, 1942-1944 (Louçã, 2000 e 2022, sendo esta que este estudo segue) e a de António Telo, A Neutralidade Portuguesa e o Ouro Nazi (Telo, 2000). A natureza própria do tema – o secretismo das operações de pagamento e de transferência, a suposta origem de parte desse ouro, o número reduzido de agentes envolvidos e o produto rececionado, sempre longe do olhar público – não só alimentaram a controvérsia como tornaram e tornam difícil uma análise acabada e sustentada sobre o assunto. O que para lá da controvérsia evidencia o debate, foi a relevância que provavelmente adquiriram os pagamentos efetuados por Berlim com ouro alemão, vindo de onde, está aberto à discussão, e o facto de o governo de Lisboa só muito tardiamente ter posto termo a esta modalidade de intercâmbio económico, na realidade, quando se tornara virtualmente impossível prosseguir-lá. Um que? resulta indireto desta controvérsia foi um muito mais profundo conhecimento sobre as relações económicas entre a Alemanha Nazi e o Estado Novo Português, nestas inserindo outras dinâmicas políticas e ideológicas.

O outro tema tem um carácter mais mítico na memória portuguesa, considerando o imenso impacto social na sociedade e na economia, quer em termos gerais, quer em certos casos, em termos individuais. Trata-se da mineração e exportação do volfrâmio (tungsténio), o metal muitíssimo relevante para a produção de aço endurecido, essencialmente na produção de blindagens, e de que Portugal era, com

a Espanha, um dos principais produtores. A dependência que a Alemanha Nazi tinha dos fornecimentos ibéricos e a sua relevância económico-estratégica tornou este minério um dos focos mais relevantes do jogo diplomático e das dinâmicas da guerra económica aliada sobre esses dois países (estando por isso intimamente ligado com o tema do “Ouro Nazi”). E na realidade, para a maioria dos historiadores, como se verá, a diplomacia de guerra passa no essencial pela questão do volfrâmio – a mais central de todas. A questão do volfrâmio durante a Segunda Guerra Mundial em Portugal foi um dos objetos de estudo da dissertação de doutoramento e da obra de João Paulo Avelãs Nunes, *O Estado Novo e o Volfrâmio (1933-1947)*. Atividade Mineiro, Grande Depressão e Segunda Guerra Mundial (Nunes, 2010) que como o título indica enquadra o problema da mineração desse minério num quadro temporal mais alargado e em redor das questões de carácter mais económico, social e político que aquelas relativas à guerra económica e à diplomacia económica e que são, no contexto da conflagração, um constrangimento e uma oportunidade em paralelo. Na realidade, o tema específico da guerra económica aliada e do bloqueio aliado, em geral, não tem sido objeto de estudo sistemático na historiografia portuguesa, tal qual acontece com as relações económicas entre o III Reich ou a Itália Fascista e Portugal. As questões das guerras económicas, dos bloqueios ou tão simplesmente, das relações económicas entre os beligerantes e Portugal tem estado ausentes do interesse da historiografia portuguesa, ou estrangeira, estando esta temática integrada em obras que se dedicam a temas ou mais vastos ou mais precisos, para os quais é imprescindível nela tocar. O tema, quando, e se aparece, resulta de este ter alguma relevância para a interpretação de outras temáticas, como a diplomacia, a política externa, a estratégia ou a sociedade e a economia. É unânime o reconhecimento de que o bloqueio e a guerra económica aliada foram fatores de constrangimento das atividades económicas de Portugal e tiveram impacto social – sem que, todavia, se possa minuciar o que desse impacto deriva da própria perturbação que a guerra gerava por si e aquela que era oriunda da política e da estratégia de guerra económica.

aliada – não obstante dever talvez dizer-se que “no deve e no haver”, no final, Portugal lucrou bem mais com a guerra.

Segundo afirma Neil Lochery, em 1945, Portugal acumulara um excedente comercial de cerca de 45.000.000 de dólares e os ativos do Banco de Portugal tinham triplicado. Os dos bancos privados tinham duplicado (Lochery, p. 159). Este sucesso fora conseguido a despeito da guerra económica e do bloqueio aliado, ou em boa medida, na forma como manuseou os bloqueios, servindo, negociando com os diversos antagonistas. Uma leitura mais consentânea com a conjuntura do impacto da guerra económica sobre Portugal deve atender ao papel que o próprio país teve nesse tipo de beligerância, não apenas como objeto, mas como agente do próprio processo.

Neste particular campo seria de maior relevo estudar o papel de Portugal como um elemento de suporte à guerra económica e aos bloqueios que os aliados impunham à Espanha, sem que isto adviesse de uma posição estritamente anglófila, na realidade marcada mais fortemente pela situação posicional geopolítica em que cada um dos atores estava inserido. Uma abordagem, ainda que incipiente a esta complexa relação tripartida, Portugal, Império Britânico e Espanha, pode encontrar-se em João Paulo Santos de Castro Fernandes, *A política externa portuguesa e a neutralidade peninsular na II Guerra Mundial (1939-1942)* (dissertação de doutoramento) (2016). A estratégia económica e os bloqueios que dele podem decorrer deriva de uma estratégia mais geral é um dos instrumentos com que o beligerante que a implementa visa alcançar o desiderato último da conflagração. Esta perspetiva teórica, já abordada teoricamente, é relevante para se perceber que uma estratégia de guerra económica tem de refletir e se integrar na estratégia mais geral que um ator mobiliza, e que em consequência ela resulta não só de um equilíbrio entre as diversas estratégias sectoriais a serem implementadas, como deriva de negociações entre os agentes que internamente promovem cada uma e dos desideratos últimos do beligerante. De igual modo, os afetados pela guerra económica não são apenas um

recetáculo dos seus impactos, mas agentes que de acordo com a conjuntura internacional, os equilíbrios de poder em cada circunstância, e as suas possibilidades específicas, detém poder negocial para delinear ou condicionar a ação do beligerante que lhes quer impor condicionamentos às atividades económicas próprias. Neste sentido, interessa começar por olhar para o que a política externa do Estado Novo pretendia alcançar durante a Segunda Guerra Mundial, e que estratégias adotou, por modo a integrar as dinâmicas da guerra económica e o jogo dos bloqueios e contra bloqueios dos antagonistas, de forma que servissem igualmente, política, estratégica e economicamente, Portugal e os seus desideratos durante a duração da guerra. Se é certo que Portugal sofreu a pressão da guerra económica aliada e o impacto do bloqueio anglo-americano, não é menos certo que dispôs de capacidade estratégica negocial para conseguir cercear essa pressão e para atingir determinados objetivos de política e de política económica específica, que, na realidade, de todo eram contraditórios com os objetivos aliados.

3. PORTUGAL E A SEGUNDA GUERRA MUNDIAL. OS OBJETIVOS NACIONAIS

Não se pode entender todas as questões que se puseram entre Portugal e os beligerantes no que se refere à guerra económica sem considerar quais os objetivos que cada país procurava alcançar durante a guerra e o seu propósito final. Para os aliados todos os objetivos da guerra económica relacionavam-se com a vitória na contenda e a derrota do Eixo (Rosas, 1990, pp. 37-8). Situação similar acontecia com os países do Eixo e com a Alemanha em particular. Berlim tinha consciência de que Portugal estava firmemente integrado no sistema imperial britânico, considerando a aliança que unia ambos os países. Não obstante, para Berlim tratava-se de extorquir de Portugal o relevante para as suas necessidades de guerra, com especial destaque, mas não só, para o volfrâmio, fundamental ao seu esforço de guerra, considerando que com a exceção da Península Ibérica, os outros grandes produtores, dado o

bloqueio aliado, eram inaproveitáveis (Louçã, 2022, pp. 51-2). Para Portugal, tudo girava em redor de manter o país fora da guerra, sendo o estatuto de neutralidade um instrumento desse fito último. Como observam numerosos historiadores, este objetivo passava por uma estratégia paradoxal, o de se conservar numa estrita neutralidade sem com isso se desviar um milímetro da fidelidade à velha aliança anglo-portuguesa (Pereira, 2012, p. 223). Na realidade, esta postura coincidia de forma acentuada com a da estratégia geral da Grã-Bretanha para a Península Ibérica. Para Londres, como para Lisboa, assegurar a neutralidade da Península Ibérica e a neutralização de Franco é a pedra angular de toda a ação estratégica de ambos os países (Pereira, 2012, p. 250).

Todavia, noutro ponto, a posição de Portugal e da Grã-Bretanha tendiam a derivar. O nível de cedências que Portugal deveria conceder à Alemanha Nazi com vista a assegurar a sua neutralidade, como é óbvio, o governo de Lisboa mais propenso a fazer concessões a Berlim do que como é natural desejaria o governo de Londres, e depois também o de Washington. É preciso, todavia, entender que o nível de aproximação de Portugal à Alemanha deriva da conjuntura da guerra, e do risco que se julga esta representa para Portugal, sendo as negociações económicas e o atendimento das necessidades alemãs um meio com o qual Portugal procura arredar para o mais longe possível a ameaça germânica (Telo, 1987, pp. 439-440).

Acresce, não obstante, a esse facto, uma certa proximidade ideológica entre o regime português e o de Hitler, no quadro daquilo a que Salazar sempre optou por chamar os “Regimes de Autoridade”, para igualmente distinguir o de Portugal, de fortes laivos católicos, dos da Alemanha e da Itália, de cariz pagão em que o Estado era o cume da moralidade política. Esta proximidade ideológica acentuou-se com a “Operação Barbarossa” e a sua natureza anti bolchevista, pelo menos, como foi vista em Portugal e pelo regime português. Apesar desta evolução, nunca se considerou renegar a aliança com a Grã-Bretanha, que continuou como a pedra angular de toda a ação diplomática e de toda a postura estratégica de Portugal (Pereira, 2012, p. 284

e Meneses, 2009, p. 268). A natureza “Fascista” de Portugal é objeto obviamente de debate na historiografia e na ciência política, mas tal qual Rosas (2019, pp. 159-250) afirma, o Estado Novo inscreve-se naquilo a que o próprio Salazar definia como “regimes de ordem”.

A velha aliança com a Grã-Bretanha, pedra angular de todo o sistema estratégico português e da sua política externa, e o anti bolchevismo extremo do regime do Estado Novo, conjugado com uma certa propensão para se sentir mais próximo dos “Regimes de Autoridade” europeus, nos quais se incluíam a Itália Fascista e a Alemanha Nazi, fez com que durante a guerra Salazar elucubrasse sobre uma “paz negociada”, ponderando a possibilidade de a França de Vichy ser um agente de relevo na criação de um “bloco latino” de neutrais, e que para o robustecimento de um espaço de neutralidade contribuísse, para grande irritação de Londres, em qualquer dos casos, sem consequências de maior que o agastamento britânico (Pereira, 2012, pp. 293-294; 338-339 e 346 e Gallagher, 2021, pp. 160-161 e 163). Esta situação advinha obviamente também do temor que para Lisboa constituiria a hegemonia alemã na Europa e as consequências para o país, nomeadamente no que respeitava à sua anexação pelo vizinho espanhol. Esta postura, por sua vez, não está desligada da percepção sobre o futuro do regime no caso de uma vitória aliada, principalmente, se nessa aliança se contabilizasse a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (U.R.S.S). Com efeito, no limite a neutralidade não servia só a paz em Portugal, asseguraria a perdurabilidade do regime do Estado Novo e esse era um, quando não o grande objetivo que Portugal prosseguiu durante toda a Segunda Guerra Mundial (Rosas, 2012, pp. 22 e 223 e Meneses, 2009, p. 273). Negociar torna-se axial ao jogo de sobrevivência em que Portugal esteve envolvido durante a Segunda Guerra Mundial.

Assim os historiadores, em geral, consideram de forma geral que durante a guerra a neutralidade Portuguesa se pode dividir em três fases: 1) a da neutralidade suave, de setembro de 1939 a julho/agosto de 1940, em que as pressões da guerra não criam

grandes entraves à relação entre Portugal e a sua aliada britânica; 2) a partir de julho/agosto de 1940, com mais força a partir de 1941, quando a pressão alemã se acentua muito e em Lisboa, principalmente com a invasão da U.R.S.S., se acredita numa vitória Nazi e se teme pelo futuro, a da neutralidade equidistante, com uma forte propensão para cedências à Alemanha; 3) a partir de meados de 1943, a da neutralidade benevolente, que coincide com a cedência de uma base aérea e de outras facilidades à Grã-Bretanha nos Açores – que na prática, quase que efetivamente tornava Portugal cobiçante das Nações Unidas (ONU) – e que leva a uma postura estratégica cada vez mais favorável aos aliados. É este o quadro sobre a qual deve ser enquadrada a questão da guerra económica em que Portugal estava envolvido. A natureza negocial da postura estratégica e de política externa de Portugal durante a Segunda Guerra Mundial implica, por última, aperceber-se de que a diplomacia económica de Portugal se integra num mais vasto pacote negocial, que visa objetivos, como já se observou, muito mais vastos, os mais relevantes, o de assegurar que a guerra não sobrevém sobre Portugal e de que o regime do Estado Novo sobrevive à conflagração.

4. GUERRA ECONÓMICA. DIPLOMACIA ECONÓMICA. PORTUGAL ENTRE OS ALIADOS E A ALEMANHA NAZI

Portugal tinha valor económico distinto para a Alemanha Nazi e para os aliados. Para os aliados, no essencial dispondo dos vastos recursos do globo, a relevância económica de Portugal, não sendo despicienda em alguns produtos, era, todavia, pouco importante, considerando todos eles serem substituíveis por outros advindos algures de algum lado (talvez com a exceção de no início de 1942, quando a ofensiva japonesa perturbou o abastecimento ocidental) (Telo, 1987, p. 449). Nesse sentido, Portugal era relevante, no essencial, para negar o acesso a bens estratégicos essenciais aos países do Eixo. Pelo contrário, para a Alemanha Portugal era um instrumento imprescindível para, por um lado, aceder ao resto do globo, uma porta

de entrada e de saída, estrategicamente relevante, e como base para assegurar alguns abastecimentos estratégicos fundamentais. Os termos de troca de Portugal com os aliados e com a Alemanha Nazi eram assim, distintos, no entanto, se economicamente, Portugal era relativamente irrelevante para os aliados, não o era estrategicamente, sendo um instrumento importante para a preservação das comunicações oceânicas aliadas – obviando ao uso das costas e mares próximos pela marinha alemã (para o que bastava o escudo da neutralidade) e para ajudar a preservar a neutralidade de Espanha. Portugal situa-se assim no meio de um jogo político e estratégico de cruzamento de interesses conflituais e é por esse meio que procura assegurar os seus objetivos estratégicos – a paz para o país e a perdurabilidade do regime, pela neutralidade – negociando com os objetivos dos interesses em conflagração, como um gestor do jogo.

Há um tema, como já foi referido, que é de grande relevância, no que respeita à guerra económica, de que Portugal é objeto. O volfrâmio (tungsténio). O volfrâmio não é o único produto de valor que Portugal exporta para a Alemanha. As conservas de peixe são elas próprias de maior relevância para o abastecimento alimentar alemão e o Ministério da Guerra Económica (M.E.W.) procura entravá-lo, de forma indireta, atacando a cadeia de produção, nomeadamente o fornecimento de folha da flandres para a fabricação das latas e a concessão de navicerts para o transporte de oleaginosas coloniais (Louçã, 2022, pp. 67-70).

Não obstante, a questão mais estudada, por se referir a um material/metal estratégico, é a relativa ao fornecimento de volfrâmio à Alemanha e do objetivo aliado de obviar a que Portugal o disponibilizasse. A questão levanta-se com a derrota da França e a chegada da Alemanha Nazi aos Pirenéus, permitindo uma rota direta de Portugal para esse país. Desde meados de 1941 que começa no interior centro de Portugal, onde se situavam as minas de volfrâmio, uma batalha pelo controlo da exportação entre britânicos e alemães. Segundo António Telo, o grosso das minas de volfrâmio pertence a entidades inglesas, não obstante, a produção das minas da Borralha e das

pequenas minas e explorações livres podem fornecer a Alemanha (Telo, 1987, p. 449). Seja como for, a Alemanha dispõe de poderosos argumentos para avançar com negociações favoráveis, a visão de um imenso poderio e a intimidação (são afundados por submarinos alemães, vários navios mercantes portugueses), pelo que Lisboa se monstra propensa a negociar (Telo, 1987, pp. 441-442, Telo, 1991, 1º Vol., p. 188 e Meneses, 2009, 332).

O acordo de janeiro de 1942 é particularmente favorável à Alemanha, como afirma Meneses, no auge da perspetiva de uma economia europeia dominada pela Alemanha e no contexto de uma crise profunda nas relações de Lisboa com Londres, devido à ocupação australiana e neerlandesa de Timor-Leste (dezembro de 1941, em consequência do ataque japonês a Pearl Harbor). Nesse âmbito Portugal forneceria à Alemanha 2.800 toneladas de volfrâmio entre março de 1942 e março de 1943; num acordo em que o volfrâmio se trocaria por ferro e vagões (Meneses, 2009, p. 332). A Grã-Bretanha não apreciou o acordo, mas não estava em condições de o impedir, pese um aperto nas exportações para Portugal de alguns produtos que poderiam condicionar o acordo com Berlim, não consegue compensar as contrapartidas que a Alemanha, diz, está disposta a fornecer pelo volfrâmio, nem os preços colossais por toneladas a que anui, nem contrabalançar a intimidação que à altura esta provoca em Portugal (Louçã. 2022, pp. 84-5 e Telo, 1987, p. 451). O essencial para Salazar, para além das virtualidades económicas que na verdade não se concretizaram, passava por contentar Berlim e precaver-se, ou pelo menos tentar, contra o futuro.

Assim é preciso olhar para estas negociações, quer com os alemães, quer com os aliados, em especial com a Grã-Bretanha, como meios de distensão que Lisboa manipula, para igualmente extrair vantagens económicas e robustecer a sua posição no quadro da guerra económica geral, visando os seus próprios objetivos estratégicos de longo prazo. E tal qual com a Alemanha Nazi, são negociados com os aliados, através de Grã-Bretanha, dois acordos em 1942, um relativo ao volfrâmio, outro ao

comércio em geral. No que respeita ao volfrâmio, Portugal recusa ceder nas 2.800 toneladas previstas entregar à Alemanha, o que Londres comprehende, dada a conjuntura da guerra. Na questão comercial, a Grã-Bretanha mostra-se mais intransigente e Salazar mais relutante a ceder – tudo provavelmente se resume a não aceitar que o velho aliado o trate como “vassalo” – não obstante, assina-se o acordo de volfrâmio, a 24 de agosto de 1942, que dá aos aliados 3.400 toneladas, mais do previam possível. Por sua vez, o desencadear da Operação Torch leva a conclusão do Acordo de Comércio de Guerra em que Portugal acede ao grosso das condições do bloqueio aliado numa versão mais leve, em termos de linguagem e materialmente (Telo, 1991, 1º Vol., pp. 195-201).

Um novo acordo para mais um ano, depois de 1943, seria negociado em novembro de 1942, e assegurava à Alemanha mais 2.100 toneladas de volfrâmio por mais um ano. A redução derivava de, entretanto, já se sentirem os efeitos da “Operação Torch”, o desembarque anglo-americano no Norte de África (Telo, 1991, 1º Vol., pp. 190-191). O acordo intercambiava volfrâmio por armas, na realidade, camuflava um outro acordo, diz um historiador, mais vicioso, na perspetiva britânica, e negociado “nas costas dos aliados”, o de uns navios e batelões alemães refugiados em portos nacionais e coloniais, os quais a Grã-Bretanha recusava que fossem adquiridos por Portugal mediante pagamento direto aos seus armadores. Os navios e batelões acabaram por ser pagos, por venda de umas supostas armas que seriam adquiridas por Portugal e que na realidade, nunca chegaram ao país (Louçã, 2022, pp. 95-98). Se por este acordo, não houve grandes inconvenientes, tal deve-se à relevância que os Açores tinham para a estratégia dos aliados, principalmente para os Estados Unidos da América, e pelo interesse que havia de que Portugal disponibilizasse facilidades militares nessas ilhas. As ilhas açorianas seriam objeto de negociações e da invocação da velha aliança no primeiro semestre de 1943, concluindo-se com a instalação de forças militares britânicas na base das Lajes, numa das ilhas, a partir de outubro desse ano (Brandão, 2002, p. 325). Na realidade, em

Lisboa, tomava-se consciência, considerando as informações que da embaixada de Portugal chegavam, de que a situação alemã começava a deteriorar-se bastante e que a “frente leste” estava a desmoronar-se. Chegara à hora de uma muito maior benevolência para com os aliados, especialmente com o velho aliado (Meneses, 2009, p. 305-7).

Esta situação remete para a necessidade de se compreenderem as negociações económicas relacionadas com a guerra económica e a diplomacia económica, no panorama mais largo da diplomacia da guerra e da política externa de cada um dos intervenientes, em que não conta só o que cada deles faz no âmbito de um processo específico, mas também o tablado geral da estratégia de cada um para a guerra. Várias vezes Salazar irritou os anglo-saxões e por algumas vezes perpassou pela mente das elites políticas britânicas, nomeadamente Churchill, e norte americanas, em depor Salazar, para chegarem à conclusão de que este era para eles muito mais precioso e até, na verdade, um amigo com quem contar, pese nem sempre agir como os aliados preferiam e em determinados casos, procurar, e em determinadas circunstâncias conseguir ampliar a sua margem de ação para defender o que ele considerava ser interesse de Portugal. Como diz Tom Gallagher, observando o que as fontes britânicas coevas exprimiam, Salazar podia em certas circunstâncias ser exasperante no seu estilo negocial, mas era igualmente, um parceiro geopolítico essencialmente digno de confiança (Gallagher, 2021, p. 189). Gallagher observa ainda que no que respeita à questão do volfrâmio, apesar de Salazar ter permitido a sua exportação para o III Reich, negociou com os alemães de uma forma muito distinta do que o fazia com a Grã-Bretanha. O volfrâmio para a Grã-Bretanha e outras mercadorias eram pagos com créditos (facilitando, e em muito, o esforço financeiro britânico). O para a Alemanha, em ouro, e pago no imediato da troca (dificultando e em muito o esforço financeiro de guerra alemã) (Gallagher, 2021, p. 188; Sobre a questão dos pagamentos alemães em troca do volfrâmio, o estudo mais aprofundado é o de Louçã, 2022). Não deixa por isso de ter algum sentido que a última crise do

volfrâmio entre Portugal e os aliados tenha-se prolongado, à conta da teimosia negocial de Salazar.

Em princípios de 1944, com a vitória aliada cada vez mais segura, os E.U.A. decidem que se deve pressionar os neutros a reduzir drasticamente ou a suspender as vendas à Alemanha de recursos estratégicos e em consonância pressionam Lisboa, entre outros países, com tal desiderato. Salazar recusou obstinadamente suspender as vendas de volfrâmio para a Alemanha, apostando que Madrid as manteria e se poderia acobertar com a posição da Espanha, não obstante, o regime de Franco, muito fragilizado face ao resultado esperado da guerra, cede, e suspende as exportações, com a exceção de uma quantidade simbólica, deixando o ditador isolado. Este só cederia à imposição aliada, com a invocação, por parte do Império Britânico, da velha aliança, o que permitiu a Salazar justificar a definitiva suspensão da exportação de volfrâmio para a Alemanha. Estas seriam definitivamente suspensas pelo governo português a 6 de junho de 1944, no dia em que os aliados desembarcaram na Normandia, dois meses depois teriam sido de todo impossíveis com a retirada alemã da França (Pereira, 2012, pp. 369-409 e Telo, 1991, 1º Vol., pp. 151-163).

Estas ousadias de Salazar estão obviamente relacionadas com o apoio que na realidade ele sempre deu à Grã-Bretanha na guerra, e que se consubstanciaram de forma mais acutilante no acordo dos Açores, em que na verdade, Portugal quase se tornou, senão se tornou de facto um cobeligerante, e que levou Salazar a justificar para si e para a Espanha e a Alemanha a atitude tomada, com base no peso da invocação da aliança pela Grã-Bretanha, e de que a quebra da neutralidade, muito limitada, era-o também num espaço muito delimitado, reduzido às ilhas açorianas, e não em todo o território nacional, que substantivamente mantinha a postura de neutralidade, “uma neutralidade substancial” (Meneses, 2009, pp. 310-11). E que obviamente, não punham em causa o “bloco ibérico”, constituída para manter a paz na Península Ibérica (Meneses, 2009, pp. 310-11).

No final dos anos 60, Salazar confidenciaria, em jeito de método de política externa, a Franco Nogueira, então Ministro Português dos Negócios Estrangeiros o seguinte: “sublinha o que deve ser um pensamento fundamental da nossa política externa: temos trunfos de valor nas nossas mãos. Não devemos abandoná-los.” (Nogueira, s/d, p. 151). Esta frase é provavelmente o melhor espelho do que encaminhou a atitude diplomática e negocial de Salazar sempre e em consonância, durante a Segunda Guerra Mundial. Mais do que um objeto/sujeito agrilhoado por forças externas, um agente, que observando a realidade e os jogos de poder que nela aconteciam, analisando as suas virtualidades, as fazia valorizar no terreno de batalha da diplomacia de guerra. Isso explica o seu modo exasperante de negociar e a sua teimosia, tanto quanto, o balancear nas cedências à Alemanha e aos aliados, principalmente a Grã-Bretanha, a velha aliada, a qual, nunca deixando de a apoiar, sempre o fez tendo em vista o meio – a neutralidade – com que pretendia atingir os seus objetivos de guerra: preservar a paz para Portugal e em consequência, conservar o regime do Estado Novo.

5. CONCLUSÃO

Uma pequena potência não tem de ser um objeto inerte das manobras das grandes potências. Portugal durante a Segunda Guerra Mundial teve de suportar a guerra económica movida pelos aliados contra os países do Eixo e seus apoiantes e a diplomacia económica alemã, em determinadas circunstâncias valendo-se do poder coercitivo das suas armas. O método com o qual Portugal procurou responder às pressões externas movidas pela guerra económica entre os beligerantes foi o de negociar com os interesses de ambos, procurando no processo, ampliar a sua margem de manobra e a sua liberdade de ação, nesse sentido, Salazar era um negociador exasperante, como o retrataram os britânicos.

Uma estratégia económica insere-se numa estratégia mais geral, e os objetivos da estratégia de guerra económica ou de diplomacia económica são uma parte da

estratégia geral e dos objetivos teleológicos de cada um dos beligerantes. Por sua vez, uma estratégia económica visa, por um lado, acumular recursos necessários à prossecução da própria estratégia, por outro lado, negar ao inimigo, recursos para ele prosseguir a sua ação estratégica.

Para a Grã-Bretanha e os aliados, principalmente os Estados Unidos da América, a estratégia de guerra económica, sobre Portugal, visava no essencial, impedir que a Alemanha retirasse deste país recursos estratégicos essenciais ao seu esforço de guerra, com destaque para o volfrâmio (tungsténio). Para a Alemanha, Portugal era uma porta aberta para o abastecimento de produtos a que tinha difícil acesso, nomeadamente, alguns oriundos de outros continentes, mas também, aqui, com muito relevo, por ser um dos dois únicos abastecedores a que chegava para aceder a esse metal estratégico, chamado volfrâmio. Para Portugal, a guerra económica aliada e a pressão económica alemã questionavam os objetivos de Portugal de se manter neutral, condição essencial para atingir os dois grandes objetivos do Estado Novo na guerra – a paz em Portugal e a perdurabilidade do regime. Salazar procurou, quando as normais trocas económicas se poderiam tornar em problemas estratégicos que questionassem a neutralidade portuguesa, através de negociações, que estabilizavam a relação económica, num quadro legal, e da diplomacia, com os diversos beligerantes, negociar os recursos que o país podia disponibilizar. Nunca se tratou, só, de uma negociação económica, mas de uma negociação política, que visava assegurar a satisfação possível de cada um dos beligerantes, visando em troca, a salvaguarda da neutralidade e da independência de Portugal. Neste sentido, é de relevo observar que para Portugal, o processo negocial implicava saber até onde o oponente do beligerante permitia que as negociações com o seu inimigo fossem, e que para a ação diplomática portuguesa, em certas circunstâncias, significava estudar, jogando no “limiar do abismo”, até onde poderia ir. Era este método que tornava aos olhos da Grã-Bretanha, Salazar, um negociante exasperante e irritante.

Portugal sempre encarou a sua posição na guerra como de um neutral com uma velha aliança com a Grã-Bretanha (Inglaterra) e com obrigações para com o seu aliado, e esse ponto era considerado escrupulosamente, não obstante exigir do seu parceiro que ele o respeitasse como Estado soberano e é em boa verdade por aqui que passam as clivagens que durante a guerra produziram os conflitos diplomáticos entre os dois países. Não obstante, a evolução desfavorável da guerra para a Grã-Bretanha, nos seus primeiros anos, com a chegada do Werhmacht aos Pirenéus e a proximidade entre a Alemanha nazi e a Espanha de Franco, assim como a invasão da U.R.S.S. na sua cruzada anti bolchevista, levaram Portugal a amenizar a relação com Berlim e a negociar dois grandes acordos de comércio, fundamentalmente destinados a fornecer volfrâmio à Alemanha, um em janeiro de 1942 e outro em janeiro de 1943. Para a Grã-Bretanha os acordos não foram simpáticos, mas considerando as circunstâncias da guerra, pouco ela poderia à altura fazer, dado não poder assegurar a defesa de Portugal, e no que respeita ao primeiro, acontecer numa altura de grande tensão diplomática, resultante da invasão de Timor por forças australianas e neerlandesas. Com a evolução favorável da guerra para os aliados, Portugal cedeu a base militar das Lajes para uso pela Grã-Bretanha (mais tarde, outra seria cedida aos Estados Unidos da América em Santa Maria) e, numa teimosia ainda hoje inexplicável, demorou a ceder aos aliados o corte de exportações para a Alemanha de volfrâmio, só implementado a partir de junho de 1944.

Para Portugal, as negociações económicas no quadro da guerra e da diplomacia económica, visavam assegurar a neutralidade, meio essencial à preservação da paz em Portugal e do regime do Estado Novo no pós-guerra. A diplomacia era a chave desse processo negocial, mesmo no que se refere às negociações económicas, que visavam sempre alcançar os desideratos político-teleológicos. A negociação diplomática dava agenciamento a Portugal, permitia-lhe fazer jogar os interesses dos beligerantes e alargar-lhe a margem de liberdade para alcançar os seus objetivos, no quadro dos constrangimentos que as grandes potências lhe iam impondo. O que se

pode dizer é que no fim, os objetivos políticos do Estado Novo foram plenamente atingidos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Brandão, F. C. (2002). *História Diplomática de Portugal. Uma Cronologia*. Livros Horizonte.
- Castro, A. (s/d). *Subsídios para a História da Política Externa Portuguesa Durante a Guerra*. Livraria Bertrand.
- Couto, A. C. C. (s/d). *Elementos de Estratégia*, 1º Vol. IAEM.
- Fernandes, J. P. S. C. (2016). *A política externa portuguesa e a neutralidade peninsular na II Guerra Mundial (1939-1942)* (dissertação de doutoramento). Universidade Lusíada.
- Gallagher, T. (2012). *Salazar, O Ditador que se Recusa a Morrer*. D. Quixote.
- Lochery, N. (2012). *Lisboa. A Guerra nas Sombras da Cidade da Luz, 1939-1945*. Editorial Presença.
- Louçã, A. (1997). *Negócios com os Nazis. Ouro e Outras Pilhagens 1933-1945*. Fim de Século.
- Louçã, A. (2000 e 2022). *Hitler e Salazar, Comércio em Tempos de Guerra, 1942-1944*. Edições Parsifal.
- Meneses, F. R. (2009). *Salazar*. Biografia Política. D. Quixote.
- Montcel, H. M. (1981a). “«La Defense, Agent de L'Economie»”. *Défense Nationale*, pp. 7- 18.
- Montcel, H. (1981b). “«L'Economie, Agent de la Défense»”. *Défense Nationale*, pp. 33-49.
- Nogueira, F. (s/d). *Um político confessa-se (Diário: 1960-1968)*. 3ª edição. Editora Civilização.

- Nunes, J. P. A. (2010). *O Estado Novo e o volfrâmio (1933-1947): actividade mineira, "Grande Depressão" e Segunda Guerra Mundial*. Imprensa Universidade de Coimbra.
- Pereira, B. F. (2012). *A Diplomacia de Salazar (1932-1949)*. D. Quixote.
- Rosas, F. (2019). *Salazar e os Fascismos*. Tinta-da-China.
- Rosas, F. (2012). *Salazar e o Poder. A Arte de Saber Durar*. Tinta-da-China.
- Rosas, F. (1990). *Portugal entre a Paz e a Guerra (1939-1945)*. Editorial Estampa.
- Rosas, F. (1986). *O Estado Novo nos Anos Trinta (1928-1938) – Elementos para o estudo económico e social do Salazarismo*. Editorial Estampa.
- Telo, A. J. (2000). *A Neutralidade Portuguesa e o Ouro Nazi*. Quetzal Editora.
- Telo, A. J. (1991). *Portugal na Segunda Guerra Mundial (1941-1945)*, 2 Vols., Vega.
- Telo, A. J. (1987). *Portugal na Segunda Guerra Mundial. Perspectivas e Realidades*.

A IMPORTÂNCIA ESTRATÉGICA DO ATLÂNTICO SUL, PARA A CHINA

Anabela Paula Brízido, Doutoranda em Direito na FDUNL, Investigadora do CEDIS e do CINAMIL, anabela.brizido@gmail.com

Artur Joaquim Nunes Café Alves, Academia Militar, cafealves@gmail.com

Alexandre Filipe da Encarnação Aleluia, Academia Militar, aleluia.af@academiamilitar.pt

Luís Carlos do Vale Alves Velho, Academia Militar, velho.lcva@academiamilitar.pt

DOI: https://doi.org/10.60746/8_17_42477

ABSTRACT

This work focuses on the strategic importance of the South Atlantic for China. The position is an interpretive epistemological approach, relying on inductive reasoning with a qualitative method. The data was processed according to a content analysis model, gathered from an exploratory interview and some documentary sources. The analyzed elements concluded that the South Atlantic is an essential source of raw materials, namely energy and food, which impacts the power conception, such as soft power. This research concludes that although China as a global force does not yet have sufficient influence to confront the United States of America, it is expected that soon it will become the world's most significant dominant nation. This country will prevail with its firm policy and the high power of its Armed Forces.

Keywords: Chinese Dream, Geostrategy, Maritime Power, South Atlantic.

RESUMO

O presente trabalho irá analisar a temática da importância estratégica do Atlântico Sul, para a China. A investigação efetuada seguiu uma posição epistemológica interpretativista, apoiando-se no raciocínio indutivo e a estratégia de investigação seguiu o método qualitativo. O processo para o tratamento de dados foi de acordo com um modelo de análise de conteúdos, recolhidos a partir de uma entrevista exploratória e de várias fontes documentais. Dos elementos analisados concluiu-se que o Atlântico Sul é uma importante fonte de matérias-primas, diga-se energia e alimentar, o que influencia a própria forma de conceber o poder como o soft power. Desta investigação conclui-se que embora a China como potência não disponha ainda de poder suficiente para enfrentar os Estados Unidos da América, é expectável que num futuro próximo se torne na maior potência mundial, país que irá fazer prevalecer a sua forte política e o elevado poder das suas Forças Armadas.

Palavras-chave: Atlântico Sul, Geoestratégia, Poder Marítimo, Sonho Chinês.

1. INTRODUÇÃO

Durante séculos a China desenvolveu várias estratégias políticas e militares. Os estrategas Sun Tzu, Mao Zedong e Deng Xiaoping tiveram um importante papel na implementação do pensamento estratégico na comunidade chinesa. Com a obra, A Arte da Guerra Sun Tzu apresentou um pensamento inovador e com grande relevância para os militares chineses “(...) Guerreiros vitoriosos ganham primeiro e depois vão para a guerra, enquanto guerreiros derrotados vão para a guerra primeiro e depois procuram ganhar. Quem sabe quando poderá lutar e quando não puder, será vitorioso” (Sun, 2009).

O Almirante Alfred Thayer Mahan (Foi um oficial da Marinha dos Estados Unidos da América que se destacou pelas suas capacidades geoestratégicas, sendo que a sua visão sobre o poder naval teve um grande impacto nas marinhas mundiais, tendo desencadeado um grande investimento em meios navais por diversos países.), o

grande estratega americano, foi uma das personalidades que marcou a sociedade chinesa no século XIX, tendo impulsionado os Estados Unidos da América (EUA) a construir uma Marinha poderosa e auxiliar a ordem no leste da Ásia garantindo, assim, uma parte do comércio com a China (Holmes & Yoshihara, 2009).

Dando-se início pelo enunciado e justificação do tema, o presente trabalho pretende refletir sobre a importância estratégica do Atlântico Sul, para a China, tendo presente as evidências de que este país tem vindo a lutar afincadamente pelo desenvolvimento económico e paralelamente, por uma maior dependência do comércio marítimo e na edificação de uma Marinha poderosa. De acordo com a visão do Tenente-General Abel Cabral Couto (Oficial General do Exército português, na situação de reforma, exercendo desde 1987, as funções de Professor Catedrático convidado do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.): "... Num Mundo globalizado, não me parece possível abordar a geoestratégia do Atlântico Sul sem a enquadrar nos principais parâmetros da geopolítica mundial. A importância determinante da China e os desafios e opções que coloca" (Couto, 2012).

No referente agora ao objeto de estudo e sua delimitação é importante relembrar que os oceanos têm desempenhado um papel muito relevante na crónica das civilizações, nas suas distintas dimensões. Estes são decisivos para o fluxo do comércio, a exploração de matérias-primas e transporte configurando-se como meio de globalização (Magalhães et al., 2015).

O presente trabalho será, por isso, orientado para a dimensão geoestratégica da China e o impacto do Atlântico Sul na vertente da estratégia marítima - objeto. Já no que respeita aos objetivos da investigação, em consonância com as normas vigentes, o trabalho irá analisar o impacto estratégico do Atlântico Sul, para a China.

De modo a atingir o objetivo proposto é fundamental definir os objetivos específicos (OE) que se apresentam, em conjunto com o objetivo geral (OG), na tabela 1:

OBJETIVO GERAL (OG)		
Estudar a importância da estratégia do Atlântico Sul para a China		
OBJETIVO ESPECÍFICO (OE) 1	OBJETIVO ESPECÍFICO (OE) 2	OBJETIVO ESPECÍFICO (OE) 3
Analisar a visão estratégica da China	Avaliar a relevância do Atlântico Sul para a China	Identificar a vertente geoestratégica marítima para a China

Tabela 1: Objetivo Geral e Objetivos Específicos

Fonte: Baseado em Discentes, 2022

Passando agora para os problemas da investigação, considerando o enunciado do tema, o objetivo da investigação, o OG e os OE, foi, assim, definida uma questão central (QC), composta por três questões derivadas (QD) e três hipóteses (H) de modo a se encontrar uma resposta corretamente fundamentada à QC, conforme descrito na tabela 2:

Questão Central (QC), Questões Derivadas (QD) e Hipóteses (H)		
QC: Qual o impacto da geopolítica do Atlântico Sul nas atividades da China?		
QD1: Os limites geográficos considerados têm relevância para a geopolítica do país?	H1: O Atlântico Sul é responsável por estabelecer a ponte entre a América do Sul e África e é ainda um importante espaço estratégico geopolítico.	
QD2: O Atlântico Sul influencia estrategicamente a China?	H2: Os recursos energéticos e alimentares de que a China carece colocam o Atlântico Sul na centralidade dos seus interesses.	
QD3: Sendo a China uma potência regional, terá capacidade para conduzir e implementar a sua estratégia?	H3: A implementação da Nova Rota da Seda é um importante instrumento para os interesses estratégicos da China.	

Tabela 2: Questão Central, Questões Derivadas e Hipóteses

Fonte: Baseado em Discentes, 2022

Para concluir este primeiro capítulo menciona-se, de seguida, a organização do estudo. O trabalho é composto pela presente introdução, o capítulo II é referente à metodologia do trabalho, o capítulo III trata da Dimensão Geoestratégica da China, o capítulo IV analisa o Atlântico Sul no âmbito da estratégia marítima da China e por fim, as conclusões. Na introdução fez-se um enquadramento e justificação do tema, do objeto de estudo e sua delimitação, uma síntese da metodologia de investigação e da organização do estudo. O segundo capítulo apresenta a metodologia seguida. O terceiro e quarto capítulos, de acordo com os OE1, OE2 e OE3, centra-se na análise da estratégia do Atlântico Sul para a China, para assim se responder às QD1, QD2 e QD3. As conclusões apresentam os resultados obtidos, os contributos gerados neste campo de conhecimento.

2. METODOLOGIA

Quanto à metodologia da investigação importa referir que o processo de investigação, do presente trabalho, socorreu-se da obra *Manual de Investigação em Ciências Sociais*, dos autores Raymond Quivy e LucVan Campenhoudt. No início da metodologia, nomeadamente em 16 de fevereiro de 2022, realizou-se uma entrevista exploratória, não estruturada, à Senhora Professora Doutora Carla Fernandes, da Faculdade Ciências Sociais e Humanas, da Universidade Nova de Lisboa, abordando-se a temática do objeto de estudo.

Posteriormente, compilou-se toda a documentação no intuito de edificar o problema da investigação e organizar o objeto de estudo. Efetuada a revisão da literatura e definido o Estado de Arte, seguiu-se uma posição epistemológica interpretativista, com respeito pela diferença entre as pessoas e os objetos das ciências naturais. Esta proposta metodológica apoiou-se no raciocínio indutivo e a estratégia de investigação seguiu o método qualitativo.

O desenho de pesquisa que se optou para conseguir responder à questão central foi o estudo de caso “perspetiva interpretativa” assente numa estratégia de investigação

qualitativa. Esta estratégia foi baseada na recolha de dados através de análise documental, para serem induzidas as conclusões com vista a responder às QD e QC.

3. DIMENSÃO GEOESTRATÉGICA DA CHINA

3.1. ABORDAGEM AO CONCEITO DE GEOESTRATÉGIA

Partindo da definição de Estratégia enquanto “ciência/arte de gerar, estruturar e utilizar recursos tangíveis e intangíveis a fim de uma organização atingir objetivos por si estabelecidos” (Dias, 2012), podemos dizer que a Geoestratégia consiste na formulação da estratégia conforme o enquadramento geográfico de um país e dos seus respetivos interesses globais, a fim de alcançar os objetivos estabelecidos. A formulação da definição de Geoestratégia cruza-se frequentemente com a definição de Geopolítica, conceito relativamente ao qual existem diferenças significativas. A definição de Geopolítica que demonstra ser consensual nos meios militares portugueses apresenta-a como o estudo “das constantes e variáveis do espaço (...) que ao objetivar-se na construção de modelos de dinâmica de poder projeta o conhecimento geográfico no desenvolvimento e na atividade da ciência política”, ou seja, “o estudo dos fatores geográficos em função da decisão política” (Correia, 2012).

3.2. IMPORTÂNCIA DA NOVA ROTA DA SEDA

Com uma população estimada de 1.439.324.000 habitantes, número que de acordo com a fonte consultada (UN, 2022) mantém tendência de crescimento pelo menos desde 1950, reforçado em 70,513 milhões de habitantes na última década, para uma área territorial de 9,6 milhões de quilómetros quadrados - densidade populacional de 153 hab./km², a China enquanto país detentor de uma enorme capacidade produtiva necessita de recursos energéticos, minerais e alimentares para sustentar o país.

Do ponto de vista da geopolítica, os tempos da estratégia “Esconda sua força e espere seu tempo” (Hide your strength and bide your time) - Estratégia dos 24 Caracteres,

de Deng Xiaoping - que se traduzia num comportamento low profile, estão ultrapassados. Agora é mais ativa, atuando muito através do discurso e não através da confrontação (Fernandes, 2022) Esta alteração de posicionamento ocorre sobretudo com o atual líder Xi Jinping, Secretário-geral da República Popular da China (RPC). Prova dessa evolução é a apresentação ao mundo da iniciativa One Belt, One Road em 2013, um plano de desenvolvimento de infraestruturas facilitadoras das exportações e importações entre a China e o resto do mundo, com particular incidência na zona da Eurásia, inspirada nas referências históricas da antiga “Rota da Seda”, de acordo com a figura 1 em anexo.

Por outro lado, tal como na época clássica a geoestratégia dos Imperadores Romanos valorizou a criação de estradas para facilitar as trocas comerciais e o transporte de exércitos, também a China destaca na “Nova Rota da Seda” a criação de infraestruturas de transporte terrestre, aéreo e naval, ausentes em muitos países em vias de desenvolvimento.

Na passagem de um mundo bipolarizado (Guerra Fria) para o atual mundo multipolarizado, com o Centenário da China em 2049, a política externa deste país procura construir, na grande Comunidade Internacional, um objetivo comum que apoie a estratégia do “grande rejuvenescimento da nação chinesa” - “o grande sonho chinês” - tal como definida pelo Partido Comunista Chinês.

Nessa matéria, reconheceu ainda que a nível externo deveria haver uma presença mais ativa das suas Forças Armadas (FA), e com relação à crise criada pela pandemia COVID-19, souberam capitalizar uma narrativa de sucesso interno disponibilizando-a para a assistência externa. De resto, até janeiro de 2020, 138 países já haviam assinado o Memorando de Entendimento relativo à iniciativa One Belt, One Road, com a China (OsD, 2021).

Esta participação, mais evidente na Ásia Central e África, com menor expressão na Europa e América Latina (inexistente na América do Norte), consolidam corredores que envolvem 1/3 do Produto Interno Bruto Mundial, abrangendo cerca de 2/3 da

população mundial (Nolan & Leutert, 2020). Partindo da constatação que os recursos necessários para a China se encontram e são disponibilizados a partir de infraestruturas de países desenvolvidos, com os quais a China compete avidamente por uma posição de domínio da economia mundial, a estratégia elaborada no contexto desta iniciativa pretende facultar, em países em vias de desenvolvimento, os recursos financeiros e materializar as infraestruturas de transporte ou produção, necessárias à concretização da geoestratégia definida.

Apesar do otimismo no grau de adesão à iniciativa da China, não podemos deixar de registar que a reconstituição da antiga Rota da Seda, apesar das várias alternativas de roteamento propostas, se encontra ameaçada pelo elevado número de conflitos armados existentes e latentes na zona de transição euro-asiática e afro-asiática e que poderão potencialmente resultar numa diminuição da sua eficácia.

Tomando ainda a via terrestre, considerando que será principalmente a modalidade de transporte ferroviário a que se mostrará como a mais competitiva em termos de escala, também o clássico problema com as diferentes bitolas nas vias ferroviárias será uma questão a considerar.

3.3. A GEOESTRATÉGIA E O ENQUADRAMENTO MARÍTIMO

Embora a China seja a nível mundial, o país com o maior número de habitantes e beneficie de uma das maiores áreas territoriais do globo com uma extensa costa com aproximadamente 14.500 quilómetros, dispõe apenas da trigésima terceira maior Zona Económica Exclusiva com cerca de 877 mil quilómetros quadrados (IILSS, 2022), que confina a Este com o posicionamento estratégico militar dos EUA e dos seus aliados, ao longo da primeira e segunda “linha de ilhas” (Qi et al., 2006). Sem prejuízo dos seus interesses na região, ao nível geoestratégico, a China, aparenta “virar as costas” ao Pacífico, aos EUA e a outros países nesta zona do mundo, como o Japão, a Coreia do Sul ou a Austrália, com a qual decidiu recentemente suspender a cooperação económica (JN, 2021).

Face ao exposto, de forma não usual naquele que é o percurso histórico milenar da China, parece evidente a apostila no meio marítimo e o recuperar da tradição expedicionária do histórico almirante Zheng He, na Dinastia Ming (no Século XV), responsável pela implementação de uma Rota Marítima da Seda (Qi et al., 2006), opção geoestratégica que foi, entretanto, proibida por decreto imperial quando se tornou necessário priorizar recursos para implementar linhas de defesa a norte (referência à construção da Grande Muralha da China).

Como veremos, no capítulo seguinte, este regresso da China ao meio marítimo, não sucede apenas no Mar da China, Oceano Índico ou no Mar Vermelho, à entrada do qual se localiza a primeira Base da Marinha do Exército Popular de Libertação, no Djibouti, estendendo-se igualmente ao Atlântico Sul, tema central deste artigo.

4. O ATLÂNTICO SUL NO ÂMBITO DA ESTRATÉGIA MARÍTIMA DA CHINA

4.1. A CHINA E O DIREITO INTERNACIONAL PÚBLICO

Cada Estado soberano elege a forma de se inter-relacionar na comunidade internacional não se tratando, por isso, de uma prática uniforme (Coutinho, 2017). Os diferentes entendimentos para a conceção das relações internacionais são elucidativos do que se refere. Pela doutrina foram, por isso, assinaladas, neste particular, cinco teorias dominantes, concretamente: o realismo; institucionalismo; liberalismo; construtivismo e a escola inglesa (Slaughter, 2012).

A opção dos Estados por uma delas terá, por isso, repercução por um lado, na sua mundividência com relação à comunidade internacional (Hespanha, 2009) e, por outro lado, na sua própria estratégia adotada aquando da prossecução dos seus interesses naquela mesma comunidade (Estratégia aqui como sinónimo de uma dialética entre, no mínimo, dois seres pensantes, em conflito, e por isso expressão de uma ameaça). Com relação a esta última (mundividência), ela influenciará, decerto, o processo dialético entre os sujeitos nas suas diferentes dimensões, aquando da

avaliação das eventuais ameaças existentes, nela se incluindo, naturalmente, a dimensão marítima.

Pese embora o Estado continuar a ser o sujeito primacial da comunidade internacional e, por inerência, o principal Sujeito do Direito Internacional Público - ramo do Direito que, por excelência, rege estas relações – (Baptista, 2015; Brito, 2021; Clapham, 2012; Crawford, 2012; Cunha & Pereira, 2004; Gouveia, 2019; Machado, 2013; Pereira & Quadros, 2015) não há que descurar, no entanto, a tendência, em crescente, para a importância de outros entes nesta comunidade, concretamente dos Sujeitos ou Atores não estatais e do próprio indivíduo (Clapham, 2010). Neste particular destacamos, desde já, o papel desempenhado pelas empresas transnacionais chinesas no desenvolvimento do seu comércio.

Importa agora esclarecer a mundividência da China com relação à comunidade internacional. Assente na teoria realista (Pinto, 2015) ela alicerça o seu pensamento na anarquia e no poder estadual exercido, principalmente, pela força por, potencialmente, se estar na presença de um estado de guerra constante porquanto não existir uma autoridade central a reger estas relações. Nesta equação ganha, por isso, o Estado com mais força (Coutinho, 2017; Slaughter, 2012). Sendo, no entanto, certo que existem formas distintas de conceber e exercer o poder e a força entre as quais se destacam as de soft power ou soft skills.

Veja-se, neste particular, a atuação da China e o seu investimento nos mercados externos essencial para a manutenção da sua economia em crescimento. Para tanto tem vindo a procurar uma cooperação com os seus parceiros internacionais, assente numa teoria de soft power, explicada por Joseph S. Nye, na sua obra, *Soft Power: The Means to Success in World Politics*.

Segundo aquela teoria e o próprio conceito de soft power a medição da capacidade de influência de um Estado, na comunidade internacional, alicerça-se antes, na sua cultura, ideais, normas e acordos bilaterais e, por ser um país formador de opinião,

na sua marca internacional em detrimento, por isso, de uma perspetiva hard power, que atende à economia e, fundamentalmente, ao poderio militar.

Com isto não estamos a querer dizer que a China descura o poderio militar o que, de resto, é notório com a receção do pensamento de Mahan na conceção da respetiva estratégia marítima. Antes pretendemos acentuar os naturais ajustamentos daquele poder com relação à política de soft power desenvolvida por aquele país.

O despertar da China para a sua potencialidade marítima deu-se com o colapso da ex-União Soviética, os ataques às torres gémeas, a criação de um amplo bloco económico chinês e a aposta numa ágil diplomacia. Estes acontecimentos ditariam, ainda, uma maior abertura da China para o exterior (Qi, Erickson, & Golstein, 2006).

Para a sua respetiva implementação a China socorreu-se, das ideias de Mahan pelas mãos do Almirante Liu Huaqing – o “Mahan da China” - e o grande artífice da nova estratégia marítima naval daquele país (Holmes & Yoshihara, 2008).

4.2. O IMPACTO DO PODER MARÍTIMO NA CHINA

Segundo Mahan um forte poder marítimo caracteriza-se por seis elementos-chave: “posição geográfica; bons portos naturais; área territorial; números da população; qualidades nacionais e sistemas governamentais” (Qi et al., 2006). Nesse sentido, as grandes potências tudo deveriam fazer para garantir os seus próprios interesses contra os seus conflituantes e competidores dominando, por isso, os oceanos - nisto consiste a lei do mais forte supra- referida (Latham, 2020). Neste contexto, haveria que atender, nesta matéria, aos elementos-chave postos por Mahan (Qi et al., 2006). Por essa consequência a China passou a apostar, por semelhança com outras as grandes potências, num forte incremento das suas potencialidades navais (Grupo 8, 2018). Esta forma de olhar para o poder marítimo tem ainda de ser acoplado ao próprio exercício fragmentado, nas suas relações internacionais, do poder estratégico pela China e o que se repercute nos seus grandes princípios orientadores.

Para além dos seus tradicionais “Cinco Princípios da Coexistência Pacífica”, Hu Jintao, acrescenta, ainda, as noções de “diversidade” e “igualdade” nas relações internacionais (Mendes, 2011). Por norma, Pequim entende inexistirem conflitos de interesses insanáveis com qualquer país, pelo que procura desenvolver laços cooperativos com todos eles (Tomé, 2010).

Assim, a política e a estratégia desenvolvida por Pequim não no sentido de diminuir as suas verdadeiras dificuldades sentidas. Por exemplo, a sua carência energética justifica as relações de cooperação e comerciais com países produtores, fornecedores e de trânsito de energia. A Ásia é outra região prioritária nas relações externas de Pequim não se cingindo, no entanto, por várias razões, a esta região do Mundo nela se incluindo o interesse pela Antártida e os seus recursos.

4.3 RELEVÂNCIA DA VERTENTE MARÍTIMA PARA A CHINA

Já com relação à importância atribuída pela China ao Atlântico Sul importa atender aos seguintes acontecimentos. A construção do Canal do Suez (1869) e do Canal do Panamá (1914) ditaram, num primeiro momento, uma menor utilização do Atlântico Sul nas rotas marítimas. Esta tendência tem, no entanto, vindo a ser invertida e, com isso, a própria geoestratégia do Atlântico. O aumento dos fluxos comerciais, o descobrimento de relevantes jazidas de petróleo e de gás natural ao longo das plataformas continentais, ao que acrescem importantes jazidas minerais e o próprio apropriação alimentar suscitaram, novamente, o seu interesse.

Adicionalmente, "no Atlântico Sul situam-se três das principais charneiras do Mundo": a do Cabo da Boa Esperança, a do Canal do Panamá e a do Estreito de Magalhães" (Couto, 2012), para além, do arquipélago de Cabo Verde que ocupa, uma posição favorecida em relação no Atlântico, entre o saliente nordeste brasileiro e a África Ocidental, espaço intercontinental vital para o comércio mundial (Couto, 2012).

O Atlântico Sul passa, por isso, a ser encarado como uma importante arena geopolítica para os diferentes poderes mundiais – novos e antigos - pela procura da exploração dos seus recursos e na afirmação da sua presença e importância.

Entre os diferentes atores regionais existentes, destacam-se, pela sua importância, o Brasil, Argentina e a África do Sul que partilham a convicção de ser: “necessária a reafirmação da soberania sobre as águas territoriais, a manutenção da segurança nos oceanos para a navegação e o bloqueio de qualquer iniciativa de militarização desses espaços marítimos por potências extrarregionais” (Pereira, 2013).

O interesse geoestratégico da China no Brasil, ambos fazem parte dos países BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul, “BRICS”, bloco económico informal de países de mercado emergente, assente em relações bilaterais conduzidas principalmente sobre princípios de não interferência, igualdade e benefício mútuo), reveste-se aliás de outro aspeto curioso. Além do acesso aos recursos minerais, a China procurou igualmente absorver o know-how das petrolíferas brasileiras na exploração offshore em águas profundas (Pré-Sal), conhecimento que transportou posteriormente para o Mar da China (Fernandes, 2022).

Neste contexto de competição surge, por isso, a China, onde nas últimas décadas, a sua presença na região tem crescido ao nível quantitativo, seja através da expansão comercial e financeira, como também ao nível qualitativo, alargando a sua intervenção a outros domínios como a política e a segurança. Por sua vez, a sua presença também se tem feito sentir na própria conceção e implementação para uma Nova Rota da Seda. Nela, o presidente Xi Jinping, tem convocado à participação de todos os Estados por assentar em importantes princípios como: do “desenvolvimento mútuo”, “não-confrontação”, “respeito mútuo” e “diálogo” (Zepp-Larouche, 2019). Através desta iniciativa, a China, pretende estabelecer elos culturais e políticos mais fortes com cada um dos países participantes pela criação de uma “rota comercial económica”, acoplada, ainda, a uma comunidade com interesses, destino e responsabilidades comuns.

Todavia subjazem objetivos ocultos relacionadas, naturalmente, com a satisfação das suas necessidades e prossecução dos seus interesses. Assim, as garantias da segurança energética da China, ditarão uma abordagem de Pequim para transformar as históricas rotas comerciais da Rota da Seda numa nova Rota, como já mencionado no terceiro capítulo. Uma segunda abordagem passa pela modernização e reforço do poder militar chinês (em especial, o naval), de forma a proteger os interesses do exterior que a irão decerto auxiliar e consolidar toda a sua estratégia.

5. CONCLUSÕES

Com a maior população do mundo e sendo igualmente o maior importador e exportador mundial (Fernandes, 2022), a China, enfrenta algumas condicionantes à sua afirmação como grande potência global. A ameaça de coação militar a Este, através da presença de bases militares dos EUA e respetivos aliados, numa cintura de ilhas que se situam na vizinhança marítima da China, estimula a procura de alternativas a Oeste. A disponibilidade de recursos minerais e energéticos e a respetiva coação económica por parte de países competidores, detentores daqueles, poderá ser ultrapassada pela diversificação dos países detentores dessa oferta.

Como supra identificado, a anunciada iniciativa geopolítica One Belt, One Road, enfrenta um conjunto de constrangimentos que podem condicionar a sua materialização e correspondente contributo no âmbito da agenda do centenário da RPC. Foram já identificados os conflitos efetivos e latentes no triângulo geográfico compreendido entre o Sudoeste Asiático, África Oriental e Europa Oriental. Considerando os vetores responsáveis pela deslocação de maiores quantidades de produtos, o marítimo e ferroviário, a inexistência de alternativa ao Canal do Suez e a questão das diferentes bitolas de linha férrea utilizadas nos contextos europeu e asiático são igualmente fortes constrangimentos a considerar.

Cada Estado, em conformidade com os seus poderes soberanos, opta pelas suas conceções políticas, estratégicas e exerce-as em conformidade com o Direito

Internacional Público. Assente na teoria realista e pela centralidade colocada nos poderes exercidos pela soft skills e soft power a China tem pautado as suas condutas internacionais à luz dos princípios da não ingerência; respeito pela soberania estadual; primazia da diplomacia, participação ativa nos diferentes foruns internacionais, apostando no estabelecimento de relações bilaterais e constituição de parcerias estratégicas.

Todavia, não descura o poder militar, entre eles, pela aposta no desenvolvimento de um forte poder naval. Este poder surge, por isso, acoplado aos objetivos políticos de soft power na qual a China assenta e, nesse sentido, implementa a estratégia perante os diferentes interesses em presença. O pensamento de Mahan recepcionado para o desenvolvimento do seu poder marítimo, a Estratégia dos 24 Caracteres enunciados por Deng Xiaoping, acrescido da revitalização da China como grande poder expressam a simbiose referida.

Por outro lado, a importância atribuída pela China ao Atlântico Sul demonstra como é que o país prossegue os seus interesses e satisfaz as suas necessidades com relação à sua escassez energética, alimentar e necessidade de garantir a segurança. Por o Atlântico Sul ser rico em recursos naturais – petróleo e gás - e reservas pescatórias, a China participa e faz sentir, ativamente, a sua presença naquela região do globo.

Para ela também concorrem outros importantes atores regionais tais como o Brasil, Argentina e a África do Sul. Todos eles pugnam pela reafirmação da sua soberania nas suas águas territoriais, manutenção da segurança nos oceanos para a navegação e o bloqueio de qualquer iniciativa de militarização desses espaços marítimos.

Por último, a ideia da reconversão de uma antiga rota da seda para uma Nova Rota, desta feita, pela construção de uma moderna rede de gasodutos terrestres, estradas e ferrovias com o objetivo de garantir, com menores percalços possíveis, o seu abastecimento energético.

O número de exemplos já referenciados de investimento no Atlântico Sul, a Este e Oeste do seu leito, até à linha imaginária - situada a Norte, que percorre a ligação

entre o Canal do Panamá, Cabo Verde e o Senegal. Estas conclusões levam-nos a considerar que talvez a China considere a materialização da Nova Rota da Seda, percorrendo os portos africanos e terminando em Sines, onde teria a sua porta de entrada na Europa (Fernandes, 2022).

Até que ponto, a alteração de paradigma na comunicação da estratégia por parte dos líderes da China não constitui um engodo para as suas reais intenções? “Toda a Guerra é baseada na dissimulação (...) quando estamos próximos, devemos fazer o inimigo pensar que estamos longe; quando estamos longe, devemos fazê-lo pensar que estamos próximos” (Hart, 2011).

A comprovar-se, estaríamos perante mais uma aplicação da “abordagem indireta” preconizada pelo historiador e analista militar britânico B.H. Liddel Hart: “a conversão é mais fácil e rapidamente atingida pela inesperada infiltração de uma ideia diferente ou mediante uma discussão que contorne o instinto de oposição reativo.” (Hart, 2011).

Sobre as repercussões da Nova Rota da Seda e a importância do Atlântico Sul, ainda muito fica por dizer, pelo facto se tratar de uma iniciativa em desenvolvimento por parte da China que terá dos respetivos competidores e países parceiros a consequente resposta. Por este motivo será um assunto a acompanhar numa perspetiva multi e inter-disciplinar.

“Por via indireta encontramos as direções certas.” Shakespeare, Hamlet, II Acto, Cena I (Hart, 2011).

REFERÊNCIAS

- Baptista, E. C. (2015). *Direito Internacional Público* (Vol. II). Editora da Associação Académica da Faculdade de Direito.
- Brito, W. (2021). *Direito Internacional Público* (2^a ed.). Almedina.

- Clapham, A. (2010). The role of the individual in international law. *The European Journal of International Law*, 21(1), 25–30. <https://doi.org/10.1093/ejil/chq001>
- Clapham, A. (2012). *Brierly's Law of Nations: An introduction to the role of international law in international relations*. Oxford University Press.
- Correia, P. P. (2012). Geopolítica e geoestratégia. In Vários, *Nação e Defesa* (131, 5^a série, pp. 229–246). Instituto de Defesa Nacional.
- Coutinho, L. P. P. (2017). *A realidade internacional: Introdução à teoria das Relações Internacionais*. Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa.
- Couto, A. C. (2012). A importância estratégica do Atlântico Sul. *Nação e Defesa*, 132, 238–246.
- Crawford, J. R. (2012). *Brownlie's Principles of Public International Law*. Oxford University Press.
- Cunha, J. da S., & Pereira, M. A. da V. (2004). *Manual de Direito Internacional Público*. Almedina.
- Dias, C. M. M. (2012). Estratégia – A evolução do conceito. In Vários, *Estratégia* (pp. 255–279). Instituto Português da Conjuntura Estratégica.
- Fernandes, C. (2022, 16 de fevereiro). *A importância estratégica do Atlântico Sul para a China*. [Trabalho não publicado].
- Gouveia, J. B. (2019). *Manual de Direito Internacional Público: Uma perspectiva de língua portuguesa* (5^a ed.). Almedina.
- Grupo 8. (2018). *Políticas e estratégia de segurança marítima da China para o século XXI*. Instituto Universitário Militar.
- Hart, B. H. (2011). *Estratégia*. Tinta-da-China.
- Hespanha, A. M. (2009). *O caleidoscópio do direito: O direito e a justiça nos dias e no mundo de hoje* (2^a ed.). Almedina.

- Holmes, J. R., & Yoshihara, T. (2008). *Chinese naval strategy in the 21st century*. Routledge.
- Jornal de Negócios. (2022, *data*). China suspende acordo económico com Austrália. <https://www.jornaldenegocios.pt/economia/detalhe/China-suspende-acordo-economico-com-australia>
- Latham, A. (2020, agosto). Mahan, Corbett and China's maritime grand strategy. *The Diplomat*. <https://thediplomat.com/2020/08/mahan-corbett-and-Chinas-maritime-grand-strategy>
- Machado, J. E. M. (2013). *Direito Internacional: Do paradigma clássico ao pós-11 de setembro* (4^a ed.). [Editora?].
- Mendes, C. A. (2011). *As relações internacionais em mudança: República Popular da China*. Imprensa da Universidade de Coimbra.
- Office of the Secretary of Defense. (2021). *Annual report to Congress: Military and security developments involving the People's Republic of China*. Departamento de Defesa dos EUA.
- Pereira, A. D. (2013). O Atlântico Sul, a África Austral e o Brasil: Cooperação e desenvolvimento. *Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, 2(4), 33–47.
- Pereira, A. G., & Quadros, F. de. (2015). *Manual de Direito Internacional Público* (3^a ed. rev. e aumentada; 11^a reimpr.). Almedina.
- Pinto, G. F. da C. (2015). *China and India's maritime geostrategies: Implications for international maritime security and scenarios for 2030* [Tese de mestrado, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa].
- Qi, X., Erickson, A. S., & Goldstein, L. J. (2006). Maritime geostrategy and the development of the Chinese Navy in the early twenty-first century. *Naval War College Review*, 59(4), 47–67.

- Slaughter, A.-M. (2012). International relations, principal theories. In R. Wolfrum (Ed.), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (pp. 129–133). Oxford University Press.
- Sun Tzu. (2009). *The art of war* (L. Giles, Trad.; Ed. baseada na tradução de 1910). Pax Librorum Publishing House.
- Tomé, L. J. R. (2010). *A geopolítica e o complexo de segurança na Ásia Oriental: Questões teóricas e conceptuais* [Tese de doutoramento, Universidade de Coimbra].
- United Nations. (2022). *World population prospects*. Departamento de Assuntos Económicos e Sociais, Divisão de População.
<https://population.un.org/wpp/Download/Standard/Population>
- Zepp-LaRouche, H. (2019). Helga Zepp-LaRouche discusses Belt and Road Initiative with GBTimes [Entrevista]. *The International Schiller Institute*.
- Nolan, J., & Leutert, W. (2020). *Signing up or standing aside: Disaggregating participation in China's Belt and Road Initiative*. Brookings Institution.
<https://www.brookings.edu/articles/signing-up-or-standing-aside-disaggregating-participation-in-Chinas-belt-and-road-initiative/>



PROELIUM

O HÉTERO CONTROLO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. O CASO PARTICULAR DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO

Diogo Nuno de Gouveia Torres Feio, Academia Militar,
diogotorresfeio@gmail.com

João Pedro Antunes Brites, Academia Militar, Administração Militar,
brites.jpa@academiamilitar.pt

João Francisco Dantas Silva, Academia Militar, Administração Militar,
silva.jfd@academiamilitar.pt

Gonçalo Nascimento de Castro, Academia Militar, Administração Militar,
castro.gn@academiamilitar.pt

DOI: https://doi.org/10.60746/8_17_42479

ABSTRACT

Parliamentary commissions of inquiry (CPI) play a crucial role in the external control of public administration in Portugal. The general objective of this work is to identify the strengths and vulnerabilities in the outer control of the public administration by the CPI. The work is divided into literature review, fieldwork and analysis of data and conclusions. The methodology adopted is qualitative and an inductive approach. An interview was conducted with a permanent member of the secretariat of the Conference of Committees for Union Affairs of Parliaments of the European Union (COSAC) to obtain relevant information. It was concluded that the CPI help to improve the functioning of the administration and strengthen the credibility of the investigation process.

Keywords: Parliamentary Committees of Inquiry, Public Administration, Straight Control COSAC.

RESUMO

As comissões parlamentares de inquérito (CPI) desempenham um papel crucial no hétero controlo da administração pública em Portugal. O objetivo geral deste trabalho é identificar os pontos fortes e as vulnerabilidades no hétero controlo da administração pública pelas CPI. O trabalho divide-se em revisão da literatura, trabalho de campo e análise de dados e conclusões. A metodologia adotada é qualitativa e uma abordagem indutiva. Foi realizada uma entrevista com um membro permanente do secretariado da Conferência dos Órgãos Especializados em Assuntos da União dos Parlamentos da União Europeia (COSAC) para obter informações relevantes. Concluiu-se que as CPI ajudam a aprimorar o funcionamento da administração e a fortalecer a credibilidade do processo de investigação.

Palavras-chave: Comissões Parlamentares de Inquérito, Administração Pública, Hétero Controlo, COSAC

1. INTRODUÇÃO

O presente texto tem por base o trabalho de investigação de grupo (TIG) desenvolvido na unidade curricular de Ciências da Administração. Foi mantida a sua estrutura, bibliografia e sistematização. No entanto, foi profundamente revisto e sujeito a variadas alterações por um dos docentes responsáveis. A ideia foi torná-lo num texto com aptidão pedagógica, com uma sistematização percetível e uma análise crítica do sistema criado. Para além do mais, o artigo constitui uma bússola para a leitura sistematizada do regime legal e uma rampa de lançamento para alterações a ponderar no futuro tudo numa lógica de responsabilização da administração pública.

O hétero controlo da administração pública refere-se ao processo de fiscalização e supervisão exercido por órgãos externos sobre a atuação dos poderes executivos e administrativos. Neste contexto, as comissões parlamentares de inquérito (CPI)

desempenham um papel crucial na realização do controlo político no sistema de governo português.

Ao longo dos anos, várias CPI foram criadas em Portugal para investigar diferentes questões. Essas investigações são conduzidas através de audições públicas, onde as testemunhas são chamadas a prestar declarações e a responder a questões colocadas pelos Deputados. Estas comissões representam um mecanismo importante para garantir a transparência e investigar questões relevantes para o interesse público e para o apuramento de responsabilidades políticas.

O presente Trabalho é ditado por uma pergunta de partida (PP), também designada por questão de investigação, sendo o nosso fio condutor durante a investigação científica realizada (Rosado, 2017). A PP surge associada ao objetivo geral (OG) do trabalho, que define o que se pretende estudar na investigação em causa. Deste modo, o OG do presente trabalho é:

- OG – Conhecer os pontos fortes e as vulnerabilidades no hétero controlo da administração pública pelas CPI.

Deste modo, a nossa investigação tem como finalidade obter resposta à seguinte

- PP: Quais os pontos fortes e as vulnerabilidades no hétero controlo da administração pública pelas CPI?

Quanto à sua metodologia, este trabalho caracteriza-se por utilizar uma estratégia qualitativa, uma abordagem indutiva e observação direta.

Por último, o presente texto está organizado em quatro partes, são elas: a introdução, a revisão da literatura, trabalho de campo e análise de dados e as conclusões.

2. REVISÃO DA LITERATURA

2.1. ENQUADRAMENTO GERAL

As CPI são órgãos temporários criados pela Assembleia da República (AR) para vigiar assuntos de interesse público relevantes para o exercício das atribuições da AR. A sua função prende-se essencialmente com a salvaguarda do cumprimento da Constituição e das leis, bem como a apreciação dos atos do Governo e da Administração (número 1 do artigo 1º da Lei n.º 5/93 de 1 de março – Regime Jurídico dos Inquéritos Parlamentares). Estas CPI podem ter por objeto questões de interesse público relevante para as atribuições da Assembleia da República (número 2 do artigo 1.º da Lei n.º 5/93 de 1 de março), numa remissão para as regras constitucionais e regimentais relativas a esta matéria.

Num plano de natureza organizacional convém notar que para além das CPI, existem, como elemento central do funcionamento do Parlamento, as comissões permanentes, que como o próprio nome indica, diferem das CPI por não serem de caráter temporário, assumirem natureza temática e assumirem competências próprias na discussão e aprovação de legislação. Para além disso, estas comissões têm de forma pluralista, funções de controlo ordinário e geral do Governo que não se confunde com objetos específicos e concretos como os que são assumidos pelas CPI. De um modo geral, e numa primeira aproximação tem de se perspetivar as CPI como órgão de determinação de responsabilidades políticas específicas de atos do Governo como órgão de soberania de condução política e de topo da administração pública (artigo 182.º das Constituição da República Portuguesa). Para completar essa vertente tem de se percecionar que também são sujeitos a este controlo os atos da própria Administração, numa vertente do hétero controlo da sua atuação em tudo que tenha implicações para a sociedade em geral, e para a legislação ou ação do Governo em específico. Contribuem para a transparência e responsabilidade da ação governativa, reforçando a função fiscalizadora da Assembleia da República. As suas

conclusões podem ser relevantes para legislação futura ou auditorias relativas a auditorias administrativas.

2.2. FUNÇÕES, OBJETO E PODERES DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO. SUA RELAÇÃO

Como já foi expresso as CPI podem ter como função a vigilância de atos do Governo ou factos da administração suscetíveis de responsabilização política (número 1 dos artigos 1.º e 8.º da lei n.º 5/93 de 1 de março), assumindo como objeto qualquer matéria de interesse público relevante para o exercício das atribuições da Assembleia da República (número 2 do artigo 1.º da lei n.º 5/93 de 1 de março).

Quanto aos seus poderes convém notar que as CPI possuem os poderes de investigação das autoridades judiciais que não pertençam à sua reserva constitucional (n.º 1 do artigo 13.º da lei n.º 5/93 de 1 de março). Isto é, as CPI não são tribunais, não são órgãos judiciais apesar de poderem utilizar os seus poderes de investigação para aferir as responsabilidades de natureza política.

Nos mesmos termos que os Tribunais e no decurso da sua atividade, as CPI têm o direito de contar com a colaboração das autoridades judiciais, órgãos de polícia criminal (OPC) e autoridades administrativas (n.º 2 do artigo 13º da Lei 5/93 de 1 de março). O que determina um princípio de colaboração com a Assembleia da República de órgãos da Administração Pública que não têm natureza política, no âmbito da sua atividade normal.

Por último, as comissões podem, mediante requerimento fundamentado dos seus membros, solicitar por escrito ao Governo, autoridades judiciais, órgãos e serviços da Administração Pública, outras entidades públicas (incluindo entidades reguladoras independentes) ou entidades privadas, as informações e documentos que considerem úteis para a realização do inquérito, bem como convocar qualquer cidadão para depor sobre factos relativos ao inquérito (n.º 3 e artigo 13º e n.º 1 do artigo 16.º da lei 5/93 de 1 de março).

Com base em todos estes elementos fica evidente a especialidade do funcionamento das CPI, que apesar de terem elementos em comum com as restantes comissões parlamentares – como seja a sua composição proporcional à representatividade parlamentar dos partidos, a substituição dos seus membros, a existência de uma mesa que dirige os seus trabalhos, a designação de relatores, a sua publicidade, entre outros – têm também elementos específicos quanto ao modo de atuação numa vertente investigatória, concretizada na possibilidade de audição de testemunhas ou requisição de documentos (n.º 3 do artigo 13.º da lei n.º 5/93 de 1 de março), numa vertente específica de órgão de determinação de responsabilização política. A sua relevância resulta mesmo em especiais justificações em caso de recusa (n.º 7 do artigo 13.º da lei n.º 5/93 de 1 de março) e na prioridade de prestação de informações e de documentos.

2.3. FUNCIONAMENTO DAS COMISSÕES

É precisamente no funcionamento concreto das CPI que se corporiza a sua natureza híbrida, origem da sua singularidade jurídica.

Senão vejamos. Quanto ao local das suas reuniões as comissões parlamentares de inquérito funcionam na sede da AR, podendo, contudo, funcionar ou efetuar diligências, sempre que necessário, em qualquer ponto do território nacional (n.º 1 do artigo 14º da lei 5/93 de 1 de março). Já quanto ao modo de atuação destaca-se que em regra as suas reuniões - por razões de segurança e certeza factual típicas de diligências de outra natureza – são gravadas.

Num plano estritamente parlamentar, os trabalhos das CPI – apresentados em projetos em que são indicados o seu objeto e fundamentos (n.º 1 do artigo 3.º da lei 5/93 de 1 de março) - são iniciados por deliberação expressa do plenário da AR, no prazo de até 15 dias após a publicação do projeto no Diário da AR (alínea a) do n.º 1 do artigo 2.º da lei 5/93 de 1 de março).

Quando seja uma constituição potestativa de CPI, a deliberação pode ser solicitada por um quinto dos deputados em efetividade, até ao limite de uma iniciativa por deputado por sessão legislativa (alínea b) do n.º 1 do artigo 2.º da lei n.º 5/93 de 1 de março).

Por sua vez, quando a iniciativa não seja potestativa deve haver votação pelo Plenário podendo a diligência partir dos grupos parlamentares, deputados de partidos não constituídos em grupo parlamentar, comissões e deputados em geral (n.º 2 do artigo 2º da Lei 5/93 de 1 de março). Assim é evidente que existe uma vertente que é estritamente parlamentar quanto à iniciativa de natureza política de avançar com uma CPI, ou, mesmo, quanto à sua determinação de forma obrigatória

Já quanto à cooperação com outras entidades com natureza não política é determinado que o Presidente da AR é responsável por comunicar ao Procurador-Geral da República o conteúdo da resolução ou parte dispositiva do requerimento que determina a realização de um inquérito (n.º 1 do artigo 5.º da lei n.º 5/93 de 1 de março) Por sua vez, o Procurador-Geral da República informa a AR se existem processos criminais em andamento com base nos mesmos factos e em qual fase se encontram (n.º 2 do artigo 5.º da lei n.º 5/93 de 1 de março). Caso haja um processo criminal em curso, cabe à AR deliberar sobre a eventual suspensão do processo de inquérito parlamentar até a conclusão do processo judicial correspondente (n.º 3 do artigo 5º da lei 5/93 de 1 de março), sendo de notar a decisão soberana dos Deputados sobre esta matéria, notando-se de forma clara a distinção dentre a responsabilidade penal e a política.

Quanto ao funcionamento estritamente parlamentar, é ainda responsabilidade do Presidente da AR, determinar o número de membros da comissão, dar-lhes posse e estabelecer o prazo para a realização do inquérito (n.º 1 do artigo 6.º da lei n.º 5/93 de 1 de março). O número de membros da comissão é fixado - sob proposta do seu Presidente, ouvida a Conferência de Líderes - por Deliberação da AR, devendo a sua composição ser proporcional à representatividade dos grupos parlamentares (n.º 2 do

artigo 6º da Lei 5/93 de 1 de março). Num plano demonstrativo da especialidade destas comissões parlamentares deve-se notar que está determinado que é condição para a tomada de posse de membro da comissão, incluindo membros suplentes, a existência de uma declaração formal de inexistência de conflito de interesses em relação ao objeto do inquérito, bem como de compromisso de isenção no apuramento dos factos sujeitos a inquérito (n.º 6 do artigo 6.º da lei n.º 5/93 de 1 de março).

Quanto ao papel dos Deputados está determinado que o regulamento da comissão deve garantir a possibilidade de intervenção de todos os membros em cada audiência (n.º 12 do artigo 6º da lei 5/93 de 1 de março), tendo todos os Deputados da CPI direito de voto quanto às deliberações da comissão que são tomadas por maioria dos votos individualmente expressos por cada Deputado (n.º 10 do artigo 6.º da lei 5/93 de 1 de março) numa afirmação da sua vertente estritamente democrática.

No plano do seu funcionamento convém notar a que a lógica de especialidade destas CPI se faz notar também quanto à sua duração. Assim, o prazo máximo para a realização de um inquérito é de 180 dias, após os quais a comissão é extinta (n.º 1 do artigo 11.º da lei n.º 5/93 de 1 de março). No entanto, mediante um requerimento fundamentado da comissão, o plenário pode conceder um prazo adicional de 90 dias, o que nos casos de CPI constituídas de forma potestativa será obrigatório se precedido de requerimento pelos Deputados que a constituíram (n.ºs 2 e 3 do artigo 11º da Lei 5/93 de 1 de março).

Por fim, as reuniões e diligências são em regra públicas (n.º 1 do artigo 15.º da lei n.º 5/93 de 1 de março), muitas delas até transmitidas pelos órgãos de comunicação social apesar de existirem algumas exceções a considerar. Em primeiro lugar, a posição do Presidente da República ou ex-Presidentes da República que relativamente a factos conhecidos durante o seu mandato ou por causa dele podem depor por escrito (n.º 2 do artigo 16.º da lei n.º 5/93 de 1 de março), sendo idêntica possibilidade dada ao Primeiro-Ministro, ex-Primeiros-Ministros, Presidente da Assembleia da República, ex-Presidentes da Assembleia da República (n.º 3 do

artigo 16.º da lei n.º 5/93 de 1 de março). Em segundo lugar, e em regra os depoimentos são prestados perante a CPI (artigo 17.º da lei n.º 5/93 de 1 de março), logo são públicos, sendo a falta injustificada enquadrada no crime de desobediência qualificada (n.º 1 do artigo 19.º da lei n.º 5/93 de 1 de março). Em terceiro lugar, a publicidade também se aplica ao relatório (artigo 20.º da lei n.º 5/93 de 1 de março) que terá de ser apreciado em Plenário da AR num prazo de 30 dias após a sua publicação (n.º 1 do artigo 21.º da lei n.º 5/93 de 1 de março), podendo até existir uma deliberação no sentido de publicar de forma integral ou parcial as atas (n.º 6 do artigo 21.º da lei n.º 5/93 de 1 de março).

Deste modo, é possível concluir que estas comissões parlamentares são de facto singulares pois para além da sua vertente específica de determinação concreta de uma responsabilidade política, têm regras de funcionamento em que são equilibradas as necessidades de publicidade e de segredo, em que existe uma especial atenção ao objetivo de identificação de potenciais responsabilidades (sempre com respeito dos direitos, liberdades e garantias), e em que o princípio da publicidade tem um papel especialmente relevante. Por essa razão, é conveniente de forma constante observar a realidade factual como modo de percecionar a efetiva aplicação dos fins do regime legal.

3. METODOLOGIA

Segundo Rosado (2017), as estratégias de investigação podem ser quantitativas, qualitativas e mistas. Neste TIG foi adotada uma estratégia de investigação qualitativa.

O método de abordagem adotado foi o método indutivo “cuja aproximação dos fenómenos caminha geralmente para planos cada vez mais abrangentes, indo das constatações mais particulares às leis e teorias” (Marconi & Lakatos, 2017).

Segundo Quivy & Campenhoudt (1998), a recolha de dados pode ser feita através da observação direta e indireta. Neste TIG, a recolha de dados baseou-se na observação direta, através da realização de uma entrevista.

Em suma, a metodologia deste TIG caracteriza-se por utilizar uma estratégia qualitativa, uma abordagem indutiva e observação direta.

3.1. TRABALHO DE CAMPO E ANÁLISE DE DADOS

Neste âmbito, foi realizada uma entrevista estruturada a um dos membros permanentes do secretariado da Conferência dos Órgãos Especializados em Assuntos da União dos Parlamentos da União Europeia (COSAC). Abaixo segue uma tabela com os dados do entrevistado e o guião da entrevista com a respetiva análise de conteúdo.

Dados do Entrevistado

Nome Função Data Modo

Bruno Dias Pinheiro Membro permanente do secretariado da COSAC (Conferência dos Órgãos Especializados em Assuntos Comunitários e Europeus). Participou no secretariado de várias Comissões Parlamentares. É um dos funcionários parlamentares com grande experiência nesta área de intervenção. Atualmente é o representante da Assembleia da República junto da União Europeia (19/06/2023 - Via telemática)

Questões:

1. Qual o papel que as comissões parlamentares de inquérito desempenham na fiscalização e investigação de assuntos relevantes para o interesse público?

R: As comissões de inquérito têm um papel - como aliás podem ver pelo acompanhamento das notícias - muito importante. Como sabem, a Assembleia da República tem um plenário e tem comissões parlamentares especializadas (em razão das várias matérias) que funcionam no dia a dia. O que as comissões parlamentares de inquérito têm é uma intervenção especial, pois dedicam-se a um assunto em

particular para apurar factos relevantes. Para esse efeito podem estabelecer conexões e ouvir pessoas de uma forma que as comissões parlamentares especializadas normais não podem fazer.

Isto sucede porque as comissões parlamentares de inquérito têm um conjunto de prerrogativas, poderes e responsabilidades que são de uma natureza quase judicial. Assim, podem solicitar a entrega de documentos, e chamar pessoas a depor. Estas não podem recusar a comparência, o que diferencia estas comissões parlamentares. Deste modo, se qualquer um de nós que estamos aqui nesta reunião for chamado para ir para uma comissão de inquérito e se recusar a comparecer incorre num crime de desobediência pública.

Fica assim evidente que as comissões de inquérito têm um conjunto de poderes para fiscalizar e investigar.

As comissões de inquérito têm como função vigiar, em termos genéricos, pelo cumprimento da Constituição e das leis e apreciar os atos que o governo e a administração pública realizam. Isto pode abranger várias matérias, numa determinada comissão pode ser a TAP, mas também podem aparecer comissões, com base em casos concretos, sobre o funcionamento do sistema bancário, ou sobre muitas outras questões da política geral do país.

Enfim há várias questões que podem caber na definição genérica daquilo que é o cumprimento da lei e da constituição pela administração. A vantagem que as comissões de inquéritos têm, pelo meu ponto de vista pessoal e profissional - porque participei em várias -, é que trazem para a ordem do dia e para a apreciação pública um conjunto de factos de depoimentos de elementos que de outra maneira não seriam do conhecimento público. Isso é uma grande vantagem para as comissões parlamentares de inquérito têm.

2. De que maneira as comissões parlamentares de inquérito garantem transparência, prestação de contas e responsabilização dos agentes públicos?

R: As comissões de inquérito normalmente funcionam de uma forma bastante transparente e aberta, ou seja, nós sabemos quando é constituída, que temas é que vai tratar e o seu objeto (o que aliás é determinado em resolução da Assembleia da República). Deste modo quem vai acompanhar uma comissão de inquérito sabe à partida aquilo que vai ser analisado.

Também neste sentido, está determinado que em regra as reuniões das comissões de inquérito são públicas. As exceções, são como prevê o regime jurídico os casos de confidencialidade, segredo de Estado, segredo profissional ou o pedido dos próprios depoentes por questões de proteção da sua imagem.

De todo o modo, em regra as reuniões são de “porta aberta” e a perspetiva que a Assembleia da República tem assumido é que é preciso uma fundamentação muito bem conseguida para que a reunião seja à “porta fechada”.

Por exemplo, na comissão de inquérito da TAP, não me recordo de nenhuma audição que tivesse sido à “porta fechada”, foram todas à “porta aberta”.

Isto faz com que as reuniões - sendo, desde logo, transmitidos em direto pelo Canal Parlamento - assumam uma maior transparência no acesso àquilo que está a ser perguntado, e no que está a ser respondido. Tudo isto facilita a prestação de contas, o que é complementado pelos poderes que estas comissões têm quanto à possibilidade de exigir toda a documentação que seja entendida como necessária quanto à matéria que esteja em causa.

3. Por que é necessário que as comissões parlamentares de inquérito sejam independentes e imparciais nas suas investigações?

R: É necessário porque as comissões de inquérito têm uma missão própria e única. Nesse âmbito é determinado que as comissões parlamentares de inquérito têm a responsabilidade de remeter ao Ministério Público e à Procuradoria-Geral da República todos os factos que tenham sido apurados e sejam suscetíveis de investigação judicial. As comissões de inquérito não têm procuradores para investigar, nem vão produzir uma acusação nem constituir ninguém como arguido,

por isso perante um conjunto de factos apurados, vai, se existir enquadramento, fazer a sua transmissão às autoridades.

É muito claro que o regime jurídico está construído para que as comissões parlamentares funcionem de forma independente e imparcial, pois é conferido não só um conjunto de poderes de chamar pessoas, mas também a possibilidade de pedir documentos e organizar audições.

Todas as comissões de inquérito começam com a determinação das audiências parlamentares. No início dos trabalhos é questionado aos diversos partidos “quem é que querem ouvir?”, e “que documentos e que audições querem organizar?”. Com as respostas faz-se uma lista de quem vai ser chamado. O princípio é que tanto um partido que tem 100 deputados como um partido que têm 10 deputados podem propor audições. Este é um princípio bastante equitativo e fomentador da independência.

O funcionamento de forma independente e imparcial tem por fim o melhor apuramento dos factos. Para isso, é muito importante que exista objetividade.

Tem de se estabelecer uma narrativa quanto àquilo que a comissão de inquérito apura, que tenha por base nos documentos que recebe e os depoimentos que são feitos. Claro está que o facto de os trabalhos se desenvolverem com transmissão televisiva acaba por ser um elemento de pressão adicional para a independência e imparcialidade na avaliação porque os factos estão facilmente à vista de todos.

4. Como é que as comissões parlamentares de inquérito podem ser influenciadas por interesses partidários? Poderia citar casos em que isso ocorreu?

R: Os interesses partidários existem sempre. Isso acontece naturalmente num procedimento que é político. Sucede que nesta situação está balizado por regras jurídicas bem determinadas.

As comissões de inquérito nascem porque um partido ou vários tomaram a iniciativa de a constituir. Pensemos em concreto, se um partido propõe uma comissão de inquérito à TAP é porque tem um objetivo político em vista. Esse objetivo político

pode ser saber se a TAP foi bem gerida ao longo destes anos, ou procurar evidências de que a gestão pública ou privada não tenha sido boa.

Portanto há sempre interesses partidários na constituição de uma comissão inquérito.

5. Qual é a importância de garantir a integridade e a confidencialidade das investigações realizadas pelas comissões parlamentares de inquérito?

R: Trata-se de uma questão de credibilidade.

A credibilidade existente, desde logo, pela possibilidade de tratar documentos com confidencialidade. Esta, entre outros elementos, permite que a comissão apure os factos com base num processo justo e equitativo. É positivo que se saiba que os documentos podem ser enviados com algum tipo de confidencialidade, não podendo ser partilhados apesar da sua utilização para apurar factos.

6. Quais são os mecanismos de controlo existentes sobre as comissões parlamentares de inquérito e como eles podem ser fortalecidos?

R: Houve uma evolução ao longos dos tempos, documentos que atualmente já são enviados em formato digital. Um dos mecanismos é uma aplicação informática que permite carregar/descarregar documentos que só podem ser consultados por pessoal credenciado e qualquer pessoa que acceda a este computador é colocado numa sala especial onde só se tem acesso sem telemóvel ou outro mecanismo digital.

Outra hipótese é a da existência de uma pasta que apenas pode ser partilhada e/ou consultada por pessoas credenciadas. Caso seja partilhada ou impresso qualquer tipo de documento é deixada uma marca de água nesses documentos.

Os mecanismos podem ser fortalecidos com base na ética de cada um.

7. Que propostas concretas sugere para melhorar o funcionamento das comissões parlamentares de inquérito e reduzir o risco de controlo partidário?

R: Continuar a procurar o caminho da transparência e que não haja inversão deste caminho. O melhor funcionamento das comissões de inquérito é garantir a transparência e a visibilidade de todos os processos apesar de serem assuntos sensíveis.

Outra melhoria é assegurar que na elaboração do relatório final haja uma participação o mais abrangente possível de todos os grupos parlamentares. Cabe aos grupos parlamentares também apurarem factos que não estejam no relatório final.

A minha proposta principal é a de assegurar cada vez maior transparência do funcionamento das comissões inquérito.

8. Como a composição das comissões parlamentares de inquérito pode ser revista para garantir maior imparcialidade e eficácia?

R: Acho que as comissões de inquérito são abrangentes pois são compostas por todos os grupos parlamentares. A forma de tornar isto ainda mais imparcial e aberto seria permitir que no caso em que há partidos que estão representados na Assembleia, mas não têm grupo parlamentar - que é o caso do do PAN - possam participar na comissão.

Outra questão relevante é a da possibilidade de participação de peritos e entidades externas. Quanto a esta possibilidade tenho dúvidas quanto à sua? viabilidade, pois estamos perante um processo político, destinado apenas à intervenção de políticos.

9. Qual é o papel da sociedade civil no processo de investigação das comissões parlamentares de inquérito e como essa participação pode ser promovida?

R: Os membros da sociedade civil podem ser chamados a estas comissões como qualquer outra entidade.

Até considero que deveria existir a possibilidade de algumas entidades poderem assumir a iniciativa de participação. Pela minha experiência as comissões de inquérito são ávidas de conhecimento de qualquer contributo que surja da sociedade civil.

10. Como analisa o relacionamento da determinação da responsabilidade política e da responsabilidade da própria administração?

R: A responsabilidade política é difícil de determinar em absoluto porque os factos vão tendo sempre interpretações que podem ser divergentes e porque há sempre uma leitura ideológica.

No que diz respeito à responsabilidade da Administração, podem sempre surgir várias recomendações. Isso tem sucedido em várias situações. É importante perceber que apesar de o lado político ter perspetivas muito diferentes, a administração tem sido objeto, ao longo dos tempos, de diversos conselhos e que melhorias têm sido introduzidas.

A função das comissões parlamentares consiste em vigiar em termos genéricos o cumprimento da Constituição e das leis e apreciar os atos que o governo e a administração pública realizam.

As comissões servem para garantir a transparência, a prestação de contas, e a responsabilização através de um conjunto de poderes quase especiais que permitem exigir às organizações e às pessoas toda a documentação que esteja em sua posse sobre aquela matéria em análise.

O regime jurídico está construído para que as comissões parlamentares funcionem de forma independente e imparcial, pois tem como objetivos apurar factos e estabelecer essas conexões independentemente de haver apreciações políticas.

Os interesses partidários existem sempre, pois é um processo político que tem regras jurídicas bem codificadas. No entanto, a importância de garantir a integridade e confidencialidade trata-se de uma questão de credibilidade e de assegurar um bom funcionamento do parlamento.

As principais propostas para melhorar o funcionamento das comissões de inquérito passam por assegurar uma maior transparência do seu funcionamento. Por exemplo, foi defendido que na elaboração do relatório final haja uma participação o mais abrangente possível de todos os grupos parlamentares.

Enfim, apesar de ser difícil determinar a responsabilidade política de forma objetiva, pois existem interpretações que podem ser divergentes devido à leitura ideológica, o caminho assumido deve ser considerado como positivo.

4. CONCLUSÕES

Em resposta à pergunta de partida: “Quais os pontos fortes e as vulnerabilidades no hétero controlo da administração pública pelas CPI?”, concluímos que os pontos fortes são a transparência, os poderes de investigação e a responsabilização por irregularidades na administração pública. Por último, as vulnerabilidades são a suscetibilidade de influências partidárias, limitações de tempo e existência de poderes coercivos limitados.

As CPI desempenham um papel fundamental na vigilância e no cumprimento da Constituição e das leis, bem como na apreciação dos atos do governo e da administração pública. A sua função é garantir a transparência, a prestação de contas e a responsabilização, por meio de poderes especiais que permitam a solicitação de documentos e informações relevantes para as investigações em curso.

Embora o regime jurídico esteja concebido para promover a independência e a imparcialidade das comissões parlamentares, é inegável que os interesses partidários influenciam o processo, uma vez que se trata de uma atividade política com regras jurídicas bem definidas.

A melhoria do funcionamento das comissões de inquérito passa pela busca por uma maior transparência nas suas atividades e pela inclusão mais abrangente de todos os grupos parlamentares na elaboração dos relatórios finais. Além disso, é importante considerar a participação mais ativa da sociedade civil, especialmente quando detém conhecimentos relevantes sobre determinada matéria em análise.

No entanto, é importante reconhecer que a determinação da responsabilidade política nem sempre é uma tarefa fácil. As interpretações divergentes, muitas vezes influenciadas por leituras ideológicas, podem dificultar a identificação precisa das responsabilidades políticas no contexto das comissões de inquérito.

Em suma, as comissões parlamentares de inquérito desempenham um papel essencial no hétero controlo da administração. Embora enfrentem desafios relacionados com os interesses partidários e a interpretação política.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS (RELATIVAS À METODOLOGIA)

- Marconi, M. de A., & Lakatos, E. M. (2017). Fundamentos de metodologia científica. Atlas. GEN.
- Quivy, R., & Campenhoudt, L. van. (1998). Manual de investigação em ciências sociais (2.ª edição). Gradiva.
- Rosado, D. P. (2017). Elementos essenciais de sociologia geral. Gradiva.

AI-BASED STRATEGIC CONFLICT ANALYSIS

Carlos Ferraz, Academia Militar, ferraz.cem@academiamilitar.pt

Gheorghe Mamaliga, Academia Militar, mamaliga.g@academiamilitar.pt

João Nogueira, Academia Militar, nogueira.jmc@academiamilitar.pt

Flavio Ivo Riedlinger, Academia Militar, flavioivo@uchicago.edu

Paulo Gomes, Academia Militar, paulo.gomes@academiamilitar.pt

Hélio Fernandes, Academia Militar, helio.fernandes@academiamilitar.pt

DOI: https://doi.org/10.60746/8_17_42481

ABSTRACT

This paper presents the development and validation of an artificial intelligence-based system designed to automatically generate One-Pagers from video content related to the Russo-Ukrainian conflict. The proposed framework integrates automatic transcription, summarisation, and thematic structuring through Natural Language Processing, transforming heterogeneous audiovisual inputs into operationally relevant summaries. The system was evaluated across three temporal lenses: the initial invasion phase (2022), current tactical developments (2025), and projected geopolitical scenarios (2026). A qualitative methodology was employed, combining heuristic design and expert validation. Results indicate that the system can support strategic communication, institutional awareness, and decision-making processes by generating accurate and accessible One-Pagers. Limitations regarding source variability and external dissemination are acknowledged, but the study confirms the potential of AI-driven summarisation workflows in military and geopolitical intelligence contexts.

Keywords: artificial intelligence, Natural Language Processing, One-Pager generation, strategic communication, Ukraine war

RESUMO

Este artigo apresenta o desenvolvimento e a validação de um sistema baseado em inteligência artificial, concebido para gerar automaticamente documentos One-Pager a partir de conteúdos vídeo relacionados com o conflito russo-ucraniano. A estrutura proposta integra transcrição automática, sumarização e organização temática por meio de técnicas de Processamento de Linguagem Natural, convertendo entradas audiovisuais heterogéneas em resumos com relevância operacional. O sistema foi avaliado segundo três perspetivas temporais: a fase inicial da invasão (2022), os desenvolvimentos táticos atuais (2025) e cenários geopolíticos projetados (2026). Foi adotada uma metodologia qualitativa, combinando desenho heurístico com validação por especialistas. Os resultados indicam que o sistema pode apoiar a comunicação estratégica, a consciência institucional e os processos de tomada de decisão, ao gerar One-Pagers precisos e acessíveis. Reconhecem-se limitações quanto à variabilidade das fontes e à disseminação externa, mas o estudo confirma o potencial de fluxos de trabalho baseados em IA para fins de síntese de informação em contextos militares e de inteligência geopolítica.

Palavras-chave: inteligência artificial, Processamento de Linguagem Natural, geração de One-Pagers, comunicação estratégica, guerra na Ucrânia

1. INTRODUCTION

Contemporary armed conflicts are increasingly shaped by the speed, volume, and diversity of information circulating via digital platforms. The Russo-Ukrainian war has become a paradigmatic case of this transformation, where real-time audiovisual content plays a critical role in operational reporting, international perception, and strategic communication (Bennett & Livingstone, 2020). Effective military decision-making and institutional awareness now depend on rapidly extracting, synthesising, and disseminating relevant data (Chesney & Citron, 2019; Rid, 2020).

The heterogeneity of sources - including official briefings, open-source intelligence (OSINT), and independent commentary - presents a significant challenge to timely analysis. In this context, artificial intelligence (AI), particularly Natural Language Processing (NLP), has emerged as a viable solution to automate the processing of unstructured information such as video content (Gupta & Lehal, 2010; See, Liu, & Manning, 2017; Conneau et al., 2020). These technologies allow for the creation of structured outputs from semantically dense media, providing analytical products that can meet institutional requirements (Floridi & Cowls, 2019).

This research investigates the feasibility of developing an AI-based system to automatically generate One-Pagers: single-page analytical briefs that synthesise critical content in a structured and accessible format. These documents are traditionally produced manually and are widely adopted across military, diplomatic, and policymaking environments to facilitate rapid situational awareness (Paul & Matthews, 2016). Their value lies in condensing high-volume information into coherent summaries, supporting decision-making under time and cognitive constraints (Johnson & Mayer, 2009). The central research question addressed in this study is:

How can an AI-based system be designed and evaluated to automatically generate structured One-Pagers from video content related to the Ukraine conflict, ensuring accuracy, relevance, and thematic coherence?

Two subsidiary questions are also considered:

1. What is the function of the One-Pager format in strategic communication workflows?
2. How can a computational pipeline be implemented to automate its generation using NLP?

The article is structured as follows:

Section 2 outlines the theoretical background and reviews the existing literature on One-Pagers, strategic communication, and NLP applications. Section 3 presents the

methodology and system architecture. Section 4 describes the data sources, processing pipeline, and application scenarios. Section 5 evaluates the system's performance and limitations. Section 6 concludes with reflections and recommendations for future research.

2. THEORETICAL BACKGROUND

2.1 DEFINITION AND FUNCTION OF ONE-PAGERS

A One-Pager is a structured, single-page document that condenses key information on a defined topic into a concise and accessible format (Allen, 2016). Its typical structure includes a title, temporal reference, thematic classification, summarised content, and, when applicable, analytical insights. In some cases, visual elements such as maps, charts, or tables may also be incorporated to support the transmission of critical information.

The One-Pager format enables rapid understanding of complex material, particularly when decision-makers operate under time constraints and information overload (Johnson & Mayer, 2009). By providing consistent summaries across different units or domains, One-Pagers support institutional coordination, reduce cognitive load, and improve situational awareness (Baumeister & Leary, 1997).

Standardisation of the format offers operational benefits:

- Supports rapid comprehension and briefings;
- Enables consistency in internal and external communication;
- Structures dispersed information into coherent artefacts;
- Facilitates cross-functional dissemination.

In strategic and operational settings, One-Pagers are communication and knowledge management tools, allowing institutions to validate, retain, and disseminate information across functional levels (Brown, 2009; Kimmons & Veletsianos, 2018).

2.2 NATURAL LANGUAGE PROCESSING AND SUMMARISATION TECHNIQUES

Developing an AI-based One-Page system relies on NLP techniques that address transcription, summarisation, and thematic segmentation (Gupta & Lehal, 2010; Conneau et al., 2020). NLP enables the extraction and transformation of unstructured language data - such as transcribed video speech - into structured analytical outputs. Two primary summarisation approaches are employed:

- Extractive summarisation selects and reorders key sentences or phrases from the source;
- Abstractive summarisation rephrases source content to capture semantic meaning while enhancing coherence (See, Liu, & Manning, 2017).

Effective summarisation also depends on accurate content selection, which determines which elements from the source material are most informative for downstream synthesis (Kedzie, McKeown, & Diaz, 2018).

These summarisation strategies are implemented using large-scale pre-trained language models (e.g., BERT, GPT), which interpret semantic relationships and discourse structures (Devlin et al., 2019; Brown et al., 2020). Pretrained encoder architectures have proven effective in such tasks, improving coherence and content coverage (Liu & Lapata, 2019). Recent advancements, such as GPT-4, offer enhanced capabilities for abstractive compression, including generating structured, domain-specific narratives from unstructured inputs (OpenAI, 2023). Their integration enables the system to produce domain-specific, temporally referenced, and thematically coherent One-Pagers.

In the present framework, content condensation is supported by automated transcription and followed by structured formatting logic. The output aligns with thematic categories defined in advance, including tactical updates, weapon system deployment, or geopolitical dynamics, ensuring that each One-Pager conforms to the operational and institutional standards required in strategic environments.

2.3 ONE-PAGERS IN STRATEGIC COMMUNICATION

One-page formats are structured formats applied within strategic communication environments to translate complex and rapidly evolving content into operationally relevant summaries. Their modular design enables the targeting of outputs to specific audiences, such as decision-makers, analysts, or field operators, by adjusting the thematic content without altering the structural integrity (Paul & Matthews, 2016; Rid, 2020).

In military and geopolitical domains, One-Pagers contribute to:

- Briefing command units on evolving scenarios;
- Communicating updates within alliances or joint operations;
- Supporting institutional memory through standardised documentation;
- Enhancing the accessibility of specialist content for non-expert audiences.

Unlike extended reports, which may include excessive or unstructured detail, One-Pagers offer an efficient mechanism to convey essential developments. Integrating AI-based automation into this format reduces the dependency on manual synthesis, improving responsiveness and scalability (Taddeo & Floridi, 2018; Bender et al., 2021). This integration is particularly relevant in military contexts, where NLP techniques have been successfully applied to extract operational value from large-scale information flows.

3. METHODOLOGY AND METHODS

This study adopts a qualitative and exploratory research design with an applied orientation. It aims to develop, implement, and evaluate an AI-based system for automatically generating structured One-Pagers from audiovisual content concerning the Russo-Ukrainian conflict. The methodological approach integrates principles of qualitative inquiry, heuristic system development, and empirical evaluation, in line with established practices in applied AI research within defence and communication studies (Taddeo & Floridi, 2018; Bender et al., 2021).

The framework is grounded in the notion that scientific research constitutes a systematic process for producing valid and operational knowledge (Cohen & Manion, 1980; Lakatos & Marconi, 1990). In this context, knowledge production emerged from empirical observation and a novel technological artefact's design, development, and validation. The complexity of integrating AI with audiovisual analysis necessitated a heuristic approach, relying on iterative refinement, domain-specific adjustments, and expert validation at multiple stages.

The methodological process was structured into three sequential phases, as described below.

3.1 SOURCE SELECTION AND INPUT ACQUISITION

In the first phase, relevant digital platforms were selected as primary data sources. Predefined criteria guided the selection process, including regular content publication, analytical relevance, and credibility within the strategic communication ecosystem—channels such as Denys Davydov, Ukraine Matters, RFU News, and DeepStateMap. Live and France 24 were chosen due to their diverse content formats—ranging from situational briefings to geopolitical commentary—allowing for a comprehensive input base (Watling & Reynolds, 2022).

3.2 PIPELINE DEVELOPMENT AND AI INTEGRATION

The second phase focused on the construction of the AI pipeline, integrating four functional components:

1. Automatic Speech Recognition (ASR);
2. Video content was transcribed using ASR models capable of handling variations in accent, background noise, and domain-specific terminology (Conneau et al., 2020). For this purpose, open-source tools such as Whisper were explored during pilot tests;
3. Transcription and NLP;

4. The transcribed data were processed using extractive and abstractive summarisation techniques to ensure content retention and narrative coherence (See et al., 2017; Gupta & Lehal, 2010). Transformer-based models (e.g., GPT, BART) were tested and evaluated for this purpose;
5. Thematic Structuring;

The summarised content was aligned with a predefined One-Pager template. This template comprised fixed sections (e.g., timeframe, theme, operational detail, analytical insight) to ensure standardisation across outputs (Roberts, 2016).

6. Output Formatting and Distribution;
7. One-Pagers were exported as PDF files and associated with a unique QR code, allowing rapid dissemination across devices and platforms, particularly in briefing and instructional settings.

The pipeline was implemented using modular scripts written in Python, with each stage independently testable and customisable. The workflow was developed to allow adaptation to different types of content, user roles, and thematic domains.

3.3 EVALUATION PROCEDURE

The outputs were evaluated using a qualitative validation protocol in the third phase. A panel of experts from defence studies, AI research, and military pedagogy reviewed the generated One-Pagers based on three core criteria:

- Semantic accuracy - the extent to which the summaries reflected the original video content;
- Thematic coherence - the logical consistency and structural integrity of the information;
- Communicative clarity - the capacity of the document to support operational understanding and situational awareness.

Feedback from expert reviewers was used to iteratively refine the summarisation models and the structuring logic of the output documents.

3.4 METHODOLOGICAL JUSTIFICATION

The decision to adopt a qualitative methodology was consistent with the exploratory nature of the research and the absence of established benchmarks for automated One-Page generation. Rather than aiming for statistical generalisation, the study focused on the system's feasibility, utility, and internal validity in operational contexts. As such, methodological emphasis was placed on design logic, functional reliability, and institutional relevance (Floridi & Cowls, 2019; Bender et al., 2021).

4. APPLICATION AND EVALUATION

This section presents the implementation and practical evaluation of the proposed AI-based system for the automated generation of One-Pagers. Building on the theoretical and methodological foundations outlined in previous sections, the system is applied to video content related to the Russo-Ukrainian war, demonstrating its capacity to process unstructured audiovisual material and produce structured analytical summaries. The evaluation focuses on operational performance across multiple themes and temporal perspectives (Watling & Reynolds, 2022; Bender et al., 2021).

4.1 SOURCE APPLICATION AND THEMATIC DOMAINS

Audiovisual inputs were selected based on credibility, thematic consistency, and publication frequency. Primary sources included YouTube channels such as *Denys Davyдов*, *Ukraine Matters*, and *RFU News*, as well as institutional and OSINT platforms, including *DeepStateMap. Live* and the *EU DisinfoLab*. Integrating OSINT sources into defense decision-making processes is increasingly significant in contemporary conflict analysis, particularly when structured frameworks are applied to transform dispersed intelligence into actionable insights.

The selected content was categorised into three thematic domains:

- Weapons systems and military capabilities: This section addresses the deployment and evolution of equipment, with emphasis on Western-supplied systems and emerging technologies;
- Operational tactics and combat methods: analysing field-level adaptation, including electronic warfare, trench systems, and decentralised command structures;
- Geopolitical and strategic context: Examining the broader implications of the conflict on alliance structures, defence postures, and systemic realignments.

Each theme was evaluated according to three temporal perspectives: past (initial invasion phase, 2022), present (current tactics, 2025), and prospective (geopolitical projections, 2026).

4.2 DOCUMENT STRUCTURE AND DISSEMINATION

Each generated One-Pager followed a standardised format, including the following components:

- Title and timeframe;
- Thematic identifier;
- Contextual narrative (summarised content);
- Analytical insight;
- References to source materials.

The documents were exported in PDF format and designed for single-page display. The digital files are compatible with local and cloud-based storage systems to ensure interoperability. Version control procedures were implemented to allow for real-time and archival updating.

4.3 PERFORMANCE EVALUATION AND EXPERT FEEDBACK

The generated One-Pagers were assessed qualitatively by a panel of reviewers with expertise in military strategy, AI systems, and educational technology. The evaluation considered three primary dimensions:

- Accuracy: whether the summarised content preserved semantic fidelity to the source;
- Coherence: logical and structural integrity of the document;
- Utility: usability of the One-Pager for decision-making and strategic awareness.

Feedback indicated consistent alignment between the AI-generated outputs and institutional users' expectations. The documents were judged to provide sufficient informational density while remaining accessible.

Examples demonstrated the system's ability to transform fragmented video inputs into synthesised content artefacts suitable for dissemination. The output's modular nature also enabled integration into existing communication workflows without structural disruption.

4.4 EXAMPLES OF GENERATED ONE-PAGERS

To illustrate practical application, three examples corresponding to each temporal axis were generated:

1. Initial phase (2022): Focused on early battlefield developments and the impact of portable anti-tank systems such as Javelin, NLAW, and Bayraktar drones (Bronk & Reynolds, 2022);
2. Current tactics (2025): Addressed adaptations by Ukrainian and Russian forces, including the operational integration of first-person view drones, Western artillery, and layered electronic countermeasures;
3. Prospective developments (2026): Synthesised AI-supported scenario modelling and academic foresight to explore potential strategic outcomes,

such as frozen conflict models, ceasefire cycles, and shifts in NATO and EU policy (Jentzsch & Schmelter, 2023).

Each One-Pager was generated using the same pipeline and adhered to a standardised layout, enabling comparative use across thematic and temporal categories. For operational accessibility, a Quick Response (QR) code was assigned to each document, allowing direct access via mobile devices or institutional dashboards. These QR codes are intended for integration into briefings, educational materials, and reports that require rapid and traceable retrieval.



5. EVALUATION AND DISCUSSION

This section evaluates the performance of the proposed AI-based system for generating One-Pagers, addressing the main research question and its two sub-questions. The assessment is organised into three focal areas: (1) the semantic and structural quality of the generated outputs, (2) the utility of One-Pagers in strategic communication, and (3) the design and adaptability of the workflow architecture.

5.1 ACCURACY, RELEVANCE, AND COHERENCE OF OUTPUTS

The system demonstrated the capacity to transform heterogeneous audiovisual content into coherent and structured summaries. The outputs preserved the semantic core of the source material and reflected the intended thematic focus. Using extractive and abstract summarisation contributed to content fidelity while ensuring narrative clarity (See et al., 2017; Brown et al., 2020). The integration of a predefined template further supported consistency across outputs.

Expert evaluations confirmed that the One-Pagers met the criteria for:

- Semantic accuracy: key information was correctly represented and contextualised;
- Thematic coherence: Documents maintained internal consistency and followed a logical structure;
- Communicative clarity: Summaries were intelligible and supported situational understanding.

5.2 ROLE OF ONE-PAGERS IN STRATEGIC COMMUNICATION

Addressing the first sub-question regarding the function of One-Pagers in strategic communication, the findings reaffirm their relevance in environments where rapid content synthesis is required. The format compressed operational, tactical, and geopolitical information into standardised outputs suitable for briefings and cross-functional dissemination (Paul & Matthews, 2016).

In military and institutional contexts, One-Pagers facilitated:

- The transmission of critical developments to decision-making levels;
- The integration of diverse inputs into concise reference documents;
- The structuring of archival knowledge for future retrieval.

Their modularity permitted content adaptation to specific audiences without compromising format integrity. In pedagogical settings, the documents were also found to support knowledge retention and analytical engagement.

5.3 WORKFLOW ARCHITECTURE AND TECHNICAL COMPONENTS

Regarding the second sub-question - concerning the design and operational viability of the computational workflow - the system was implemented using a modular pipeline comprising four main components:

1. Source identification and selection;
2. Automatic transcription via speech-to-text models;

3. Summarisation through NLP techniques;
4. Structuring of information into predefined templates.

This modular architecture enabled adjustments according to source types, thematic priorities, and user requirements. While source variability limited generalisability across all content types, the workflow proved adaptable within the study's domain scope.

Using open-source tools (e.g., Whisper, Hugging Face transformers) enhanced replicability and reduced implementation costs. However, tuning summarisation parameters and template alignment required iterative validation by subject-matter experts.

5.4 IDENTIFIED LIMITATIONS

Two main limitations were observed:

- Generalisability: The system was optimised for a curated set of sources. Extending functionality to arbitrary content would require additional training and validation processes;
- External dissemination: While internal dissemination (e.g., email, QR codes) was functional, external distribution mechanisms were not deployed due to regulatory constraints concerning recipient verification and data protection.

These limitations suggest directions for future work, particularly in automating source adaptability and compliance-aware dissemination procedures.

5.5 SYNTHESIS OF RESULTS

The three One-Pager examples generated—focusing respectively on weapons systems, current operational tactics, and prospective geopolitical trends—demonstrated practical applicability across thematic domains. All documents were

embedded with QR codes to support digital access and integration into institutional workflows.

The evaluation supports the study's central hypothesis: a computational pipeline can be developed and deployed to generate thematically structured One-Pagers from video-based sources, contributing to strategic communication, situational awareness, and educational use.

6. CONCLUSION

This study designed, implemented, and evaluated an AI-based system for the automated generation of One-Pagers from video content related to the Russo-Ukrainian conflict. The proposed framework combined transcription, summarisation, and thematic structuring techniques to transform heterogeneous audiovisual sources into structured, operationally relevant outputs.

The research addressed three guiding questions. First, it demonstrated that a modular computational pipeline could be developed and tested for the automatic production of One-Pagers. The system successfully processed unstructured video inputs and produced consistent documents suitable for strategic communication, institutional reporting, and pedagogical applications.

Second, the findings confirmed the utility of the One-Pager format in military and institutional contexts. One-Pagers supported situational awareness, analytical interpretation, and multi-level coordination by condensing complex and temporally dispersed content into standardised outputs.

Third, the evaluation of the pipeline architecture validated the integration of four key components: source selection, speech transcription, NLP-based summarisation, and predefined structuring. The system's modularity enabled adaptation to different content types and user roles, although limitations were observed regarding generalisability and external distribution.

Two main constraints were identified. The system was optimised for a specific set of sources, limiting its applicability to broader or unstructured domains. Additionally, external dissemination was restricted by data protection and operational security requirements.

Despite these limitations, the study demonstrates the feasibility of deploying AI-based summarisation workflows in strategic intelligence environments. The results support the broader integration of NLP and automated synthesis in military, institutional, and educational workflows.

6.1 RECOMMENDATIONS FOR FUTURE RESEARCH

Future research should focus on extending the system's adaptability across diverse media platforms by developing dynamic source-selection mechanisms. Integrating multilingual processing capabilities would enhance the system's applicability in international and coalition environments. Further work is also needed to explore secure and compliant distribution protocols that enable the external dissemination of One-Pagers while respecting data protection requirements. In addition, the long-term usability of One-Pagers should be evaluated in archival, instructional, and decision-support functions. Finally, further investigation is recommended into the ethical and legal safeguards necessary to ensure that automated summarisation systems operate within appropriate regulatory frameworks, particularly in sensitive or classified operational contexts.

REFERENCES

- Baumeister, R. F., & Leary, M. R. (1997). Writing narrative literature reviews. *Review of General Psychology*, 1(3), 311–320. <https://doi.org/10.1037/1089-2680.1.3.311>
- Bender, E. M., Gebru, T., McMillan-Major, A., & Shmitchell, S. (2021). On the dangers of stochastic parrots: Can language models be too big? In *Proceedings of the 2021 ACM Conference on Fairness, Accountability, and Transparency* (pp. 610–623). <https://doi.org/10.1145/3442188.3445922>
- Brown, T. B., Mann, B., Ryder, N., Subbiah, M., Kaplan, J. D., Dhariwal, P., ... & Amodei, D. (2020). Language models are few-shot learners. *Advances in Neural Information Processing Systems*, 33, 1877–1901.
- Cohen, L., & Manion, L. (1980). *Research methods in education* (3rd ed.). Croom Helm.
- Conneau, A., Khandelwal, K., Goyal, N., Chaudhary, V., Wenzek, G., Guzmán, F., ... & Stoyanov, V. (2020). Unsupervised cross-lingual representation learning at scale. In *Proceedings of the 58th Annual Meeting of the Association for Computational Linguistics* (pp. 8440–8451). <https://doi.org/10.18653/v1/2020.acl-main.747>
- Devlin, J., Chang, M.-W., Lee, K., & Toutanova, K. (2019). BERT: Pre-training of deep bidirectional transformers for language understanding. In *Proceedings of the 2019 Conference of the North American Chapter of the Association for Computational Linguistics: Human Language Technologies* (pp. 4171–4186). <https://doi.org/10.18653/v1/N19-1423>
- Floridi, L., & Cowls, J. (2019). A unified framework of five principles for AI in society. *Harvard Data Science Review*, 1(1). <https://doi.org/10.1162/99608f92.8cd550d1>

- Gupta, V., & Lehal, G. S. (2010). A survey of text summarisation extractive techniques. *Journal of Emerging Technologies in Web Intelligence*, 2(3), 258–268. <https://doi.org/10.4304/jetwi.2.3.258-268>
- Johnson, C. I., & Mayer, R. E. (2009). A testing effect with multimedia learning. *Journal of Educational Psychology*, 101(3), 621.
- Kedzie, C., McKeown, K., & Daumé III, H. (2018). Content selection in deep learning models of summarization. *arXiv preprint arXiv:1810.12343*. <https://doi.org/10.48550/arXiv.1810.12343>
- Kimmons, R., & Veletsianos, G. (2018). Public internet data mining methods in instructional design, educational technology, and online learning research. *TechTrends*, 62(5), 492–500. <https://doi.org/10.1007/s11528-018-0310-0>
- Liu, Y., & Lapata, M. (2019). Text summarization with pretrained encoders. In *Proceedings of the 2019 Conference on Empirical Methods in Natural Language Processing* (pp. 3730–3740). <https://doi.org/10.18653/v1/D19-1387>
- OpenAI. (2023). *GPT-4 technical report*. <https://openai.com/research/gpt-4>
- Paul, C., & Matthews, M. (2016). *The Russian “Firehose of Falsehood” propaganda model: Why it might work and options to counter it*. RAND Corporation.
- Rid, T. (2020). *Active measures: The secret history of disinformation and political warfare*. Farrar, Straus and Giroux.
- Roberts, J. (2016). *Writing for strategic communication industries*. Ohio State University.
- See, A., Liu, P. J., & Manning, C. D. (2017). Get to the point: Summarization with pointer-generator networks. In *Proceedings of the 55th Annual Meeting of the Association for Computational Linguistics* (pp. 1073–1083). <https://doi.org/10.18653/v1/P17-1099>
- Taddeo, M., & Floridi, L. (2018). How AI can be a force for good. *Science*, 361(6404), 751–752. <https://doi.org/10.1126/science.aat5991>

Watling, J., & Reynolds, N. (2022). *The Russian way of war: Theory, practice and strategic implications*. RUSI Whitehall Report. <https://rusi.org>

Digital and OSINT Sources

DeepStateMap.Live. (2024). *Real-time military situation map of Ukraine*. <https://deepstatemap.live/en>

Denys Davydov. (2024). *YouTube channel: Ukraine war analysis and briefings*. <https://www.youtube.com/@DenysDavydov>

Ukraine Matters. (2024). *YouTube channel: Strategic updates and geopolitical insights*. <https://www.youtube.com/@UkraineMatters>

RFU News. (2024). *YouTube channel covering Russian Federation and Ukraine conflict developments*. <https://www.youtube.com/@RFUNews>

France 24 English. (2024). *YouTube channel: International news and special reports on Ukraine*. <https://www.youtube.com/@FRANCE24English>

EU DisinfoLab. (2024). *European NGO analysing disinformation and foreign influence operations*. <https://www.disinfo.eu>



PROELIUM

SOBRE A ESTRATÉGIA EMPRESARIAL DA ANTIGA CONFEITARIA DE BELÉM

Raquel Conceição, Academia Militar, conceicao.rp@academiamilitar.pt

João Gerardo, Afiliação, Academia Militar, gerardo.jtc@academiamilitar.pt

Sérgio Leite, Afiliação, Academia Militar, leite.sas@academiamilitar.pt

Alexandra Trindade, Academia Militar, trindade.am@academiamilitar.pt

Titânia Costa, Academia Militar, costa.tlmf@academiamilitar.pt

David Pascoal Rosado, Academia Militar & Universidade Europeia, rosado.dmp@exercito.pt

DOI: https://doi.org/10.60746/8_17_42482

ABSTRACT

The *Old Confectionery of Belém*, better known as the *Pastéis de Belém Factory*, is an iconic Portuguese brand, known for its authentic custard tarts, which has maintained its tradition since 1837. However, it faces challenges in a competitive market, with increasing competition and the need to modernize its digital presence. The objective of this article was to analyze the business strategy of the factory, evaluating the external and internal environment of the company; identify opportunities and threats in the market and identify strategic directions for its future. The analysis thus aims to contribute to a better understanding of the factors that guarantee the success of the brand, as well as the actions necessary to consolidate it in the global market.

Keywords: Tradition, Iconic, Competitiveness, Innovation, Expansion.

RESUMO

A *Antiga Confeitoraria de Belém*, mais conhecida como a *Fábrica dos Pastéis de Belém*, é uma marca icónica portuguesa, conhecida pelos seus autênticos pastéis de nata, que mantém a sua tradição desde 1837. Localizada em Lisboa, atrai tanto locais como turistas, sendo um marco na gastronomia do país. No entanto, enfrenta desafios num mercado competitivo, com a concorrência crescente e a necessidade de modernizar a sua presença digital. O objetivo deste artigo foi analisar a estratégia empresarial da fábrica, avaliando o ambiente externo e interno da empresa; identificar oportunidades e ameaças no mercado e identificar as direções estratégicas para o seu futuro. A análise visa assim contribuir uma melhor compreensão dos fatores que garantem o sucesso da marca, bem como das ações necessárias para a consolidar no mercado global.

Palavras-chave: Tradição, Icónica, Competitividade, Inovação, Expansão.

LISTA DE ABREVIATURAS, ACRÓNIMOS E SIGLAS

ACB – Antiga Confeitoraria de Belém

CAE – Código de Atividade Económica

KPIs – Key Performance Indicators

OE – Objetivo Específico

OG – Objetivo Geral

PD – Pergunta Derivada

PP – Pergunta de Partida

TIG – Trabalho de Investigação de Grupo

1. INTRODUÇÃO

1.1. OBJETIVOS DO RELATÓRIO

O presente artigo teve como objetivo analisar a estratégia empresarial da Antiga Confeitaria de Belém (ACB), avaliando os fatores internos e externos que influenciam o seu desempenho no mercado. Especificamente, pretendeu-se: examinar o ambiente competitivo e as tendências do setor alimentar em que a empresa opera; identificar oportunidades de crescimento e inovação para a marca; avaliar os desafios e ameaças que podem impactar o seu posicionamento e apresentar recomendações estratégicas para fortalecer a competitividade da empresa.

1.2. JUSTIFICAÇÃO DA ESCOLHA DO TEMA

A escolha deste tema justificou-se pela relevância da confeitaria no panorama empresarial português e pelo interesse em compreender como uma marca tradicional pode continuar a prosperar num mercado cada vez mais dinâmico. Além disso, a empresa representa um caso de sucesso na reserva da autenticidade e qualidade dos seus produtos, enquanto enfrenta desafios modernos, como a digitalização e a expansão para novos mercados. A análise da sua estratégia permitirá não só compreender os fatores que sustentam a sua longevidade, mas também identificar caminhos para o seu crescimento sustentável no futuro.

1.3. METODOLOGIA

1.3.1. MÉTODOS, POSICIONAMENTOS E PARADIGMA

Na presente investigação foi seguido o método indutivo partindo da observação de casos particulares para encontrar uma conclusão geral. Defende Pacheco (1993) que o objetivo do investigador nesta abordagem interpretativa é compreender as ações humanas a partir do significado que estas assumem no contexto em que se encontram inseridas, procurando assim captar as intenções e propósitos subjacentes a partir da perspetiva dos próprios atores. Surgiu assim, nesta investigação, a necessidade de

apresentar a metodologia adotada no desenvolvimento e aprofundamento do tema. Recordemos que a metodologia representa uma componente essencial em qualquer investigação, pois oferece um conjunto estruturado de métodos e técnicas que orientam todos os processos de recolha, análise e interpretação dos dados e desta forma assegura a credibilidade e a precisão dos resultados alcançados (Coutinho, 2014).



Ilustração 1: Posicionamentos Metodológicos Adotados

Fonte: Elaboração Própria

A presente investigação assenta num posicionamento axiológico que, segundo Rosado (2017, p. 33), “deverá respeitar permanente a neutralidade absoluta”, sendo este princípio o principal orientador de todo o processo de recolha de dados e análise, com respeito pelos princípios éticos, garantindo uma condução responsável e íntegra, sem que os valores pessoais do investigador comprometam a imparcialidade dos dados ou dos participantes envolvidos. As normas APA, na apresentação e tratamento da informação foram de igual forma respeitadas. Relativamente ao posicionamento ontológico, sabemos que assenta numa base construtivista, a partir do princípio de que a realidade organizacional é socialmente construída e interpretada pelos diversos intervenientes. Refere Guba e Lincoln (1994) que a realidade é múltipla, construída socialmente e dependente do contexto e da interação

entre os indivíduos. A ACB, enquanto instituição histórica e cultural, não pode ser compreendida unicamente através de métricas objetivas ou financeiras. Assim, optou-se por uma abordagem que privilegia a análise de discursos, práticas e valores, permitindo captar a complexidade da sua estratégia empresarial num quadro mais amplo de significados sociais e simbólicos. Em coerência com esta orientação, adotou-se um posicionamento epistemológico interpretativista, pois este visa “compreender o mundo social” (Rosado, 2017, p. 118). Esta visão é pertinente no contexto da ACB, uma vez que, a sua realidade organizacional exige uma compreensão fundamentada na percepção subjetiva dos seus membros. Neste contexto, o conhecimento nasce da relação direta entre o investigador e aquilo que está a estudar, sendo influenciado pelas experiências, percepções e pelo ambiente em que essa interação acontece. A escolha por métodos qualitativos, como as entrevistas semiestruturadas, as visitas às instalações da ACB e a troca de experiências com os colaboradores do estabelecimento, permitiram recolher interpretações contextualizadas e experienciadas, alinhadas com os pressupostos deste paradigma. Apesar da abordagem qualitativa assumir um papel central nesta investigação, constatou-se a utilidade de integrar também elementos quantitativos, através da análise de dados com indicadores objetivos fornecidos pela própria ACB. Assim, foi adotado um posicionamento metodológico misto, que permite uma compreensão robusta da realidade organizacional da ACB, pois articula a profundidade interpretativa dos dados qualitativos com a objetividade e complementaridade da análise quantitativa, conforme referem Creswell e Clark (2018), ao destacarem o valor acrescido da combinação de métodos na produção de conhecimento mais completo e contextualizado.

2. ANÁLISE DO SETOR PRIVADO E AMBIENTE EXTERNO

2.1. CARACTERIZAÇÃO DO SETOR PRIVADO E CONTEXTUALIZAÇÃO NA LITERATURA

Caracterizado por um ambiente competitivo, com autonomia na gestão e reconhecimento de riscos, o setor privado distingue-se do setor público principalmente pela procura de valor económico (Vidigal, 2012). Em Portugal, este setor representa uma grande parte da economia, com enfase nas Pequenas e Médias Empresas, que segundo dados da Direção Geral das Atividades Económicas, representa 99,9% das empresas em atividade, sendo um forte contributo na economia nacional. É dentro do universo do setor privado que se insere a restauração, mais especificamente a doçaria tradicional, fortemente enraizada na cultura portuguesa. Este segmento distingue-se pela valorização da autenticidade, das receitas e dos processos de fabrico adotados, que tem vindo a ganhar valor, não apenas do ponto de vista económico, mas pela integração na experiência turística e valorização do património imaterial (Baptista & Durão, 2011). Em setores como este que está inserido os Pasteis de Belém, o sucesso empresarial não depende apenas da eficiência da organização, mas também da sua capacidade de agregar diversos fatores como simbologia e cultura na sua proposta de valor (Kotler et al, 2016). Os Pasteis de Belém, afirmam-se no mercado por reunirem em si características como a tradição e a forte ligação ao território, o que lhes confere a capacidade de oferecer uma experiência única aos seus clientes.

2.2. ENQUADRAMENTO JURÍDICO E INSTITUCIONAL

A ACB é uma empresa privada, inscrita com o CAE-56303 (Pastelarias e casas de chá), de acordo com a Classificação Portuguesa das Atividades Económicas, exerce a sua atividade no âmbito do direito comercial português. É uma sociedade por quotas e, deste modo, é regulada pelo Código das Sociedades Comerciais. Do ponto de vista institucional e legal, a ACB segue as normas legais que regem a indústria

alimentar em Portugal no qual está incluída a higiene, a segurança, o licenciamento e a rastreabilidade. Entidades como a Autoridade de Segurança Alimentar e Económica e a Direção-Geral das Atividades Económicas têm como responsabilidade a sua fiscalização de forma a garantir o cumprimento da lei em todo o espetro de operações da empresa. Para além destas, a empresa está também sujeita às normas fiscais, laborais e ambientais em vigor. O Instituto Nacional da Propriedade Industrial, protege legalmente o uso exclusivo da marca “Pastéis de Belém”, que é um fator crucial para a preservação da autenticidade do produto e que simultaneamente contribui para a sua diferenciação face aos comuns “Pastéis de Nata”. Este contexto jurídico-institucional é determinante para a continuidade do legado histórico, bem como para a valorização da identidade e reputação da marca.

2.2.1. IDENTIFICAÇÃO E AVALIAÇÃO DOS STAKEHOLDERS

Segundo Freeman (1984) são considerados *stakeholders* todas as pessoas ou entidades que influenciam ou são influenciadas de alguma forma pela atividade de uma organização, sendo esta relação essencial para o seu desempenho da empresa. Desta relação é possível identificar interesses comuns, possíveis cooperações ou mesmo conflitos através do seu estudo. Ainda segundo Freeman (1984), podemos dividir os *stakeholders* em dois grupos:

- Internos: Fazem parte da estrutura da empresa;
- Externos: Encontram-se fora estrutura interna, contudo continuam a ter impacto na sua atuação.

Para além desta divisão tradicional é possível dividir os *stakeholders* pelo grau de influência que exercem na empresa, aplicando o modelo proposto por Mitchell, Agle e Wood (1997), que ajuda a analisar e a classificar esses diferentes níveis de influência.

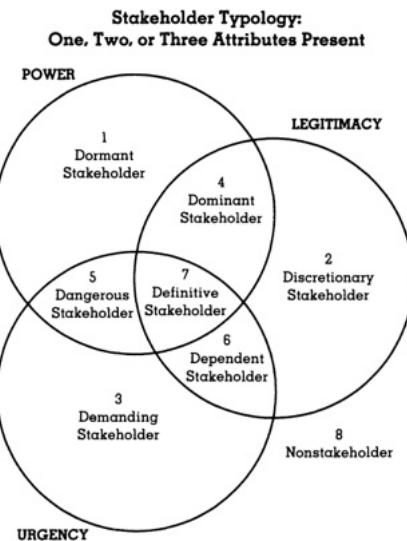


Ilustração 2: Tipologia de Stakeholders

Fonte: Mitchell, Agle & Wood (1997)

A classificação dos *stakeholders* no modelo (Mitchell, Agle & Wood, 1997) assenta em três atributos fundamentais:

- Poder: capacidade de influenciar a organização;
- Legitimidade: associada à legitimidade das suas reivindicações perante a empresa;
- Urgência: nível de importância e imediatismo atribuído às suas necessidades ou reivindicações.

É possível categorizar os stakeholders, de acordo com os atributos que possuem.

ATRIBUTOS	TIPOLOGIA
Poder	Dormant stakeholder
Legitimidade	Discretionary stakeholder
Urgência	Demanding stakeholder
Poder e Legitimidade	Dominant stakeholder
Poder e Urgência	Dangerous stakeholder
Legitimidade e Urgência	Dependent stakeholder
Poder, Legitimidade e Urgência	Definitive stakeholder
Nenhum	Non-stakeholder

Ilustração 3: Tipologia de Stakeholders

Fonte: Elaboração Própria

Esta tipologia permite à empresa priorizar a gestão das relações de acordo com a influência estratégica de cada *stakeholder*, promovendo a eficiente gestão de recursos e uma maior capacidade de resposta a pressões externas e internas. A aplicação deste modelo à realidade da ACB permite não só identificar os principais agentes com impacto na sua atividade, mas também compreender em que medida devem ser geridos em função da sua relevância organizacional. Tendo por base este modelo, é possível identificar e classificar os principais *stakeholders* da ACB.

Stakeholders	Poder	Legitimidade	Urgência	Tipologia
Gerência	Elevado Capacidade de decisão estratégica e controlo sobre os recursos;	Elevada Papel institucional como proprietários e gestores;	Elevada Decisões afetam diretamente o rumo do negócio;	Definitive Stakeholder
Equipa de Produção	Elevado Dominio exclusivo sobre o processo produtivo e receita;	Elevada Papel essencial na identidade e qualidade do produto;	Elevada Qualquer falha pode comprometer a reputação e operação;	Definitive Stakeholder
Colaboradores (atendimento e apoio)	Reduzido Dependentes das decisões da gestão;	Elevada Principais consumidores e base da experiência turística;	Elevada Impacto direto na imagem e volume de vendas;	Dependent Stakeholder
Clientes	Reduzido Sem controlo direto, mas podem afetar a reputação;	Elevada Principais consumidores e base da experiência turística;	Elevada Impacto direto na imagem e volume de vendas;	Dependent Stakeholder
Fornecedores	Moderado Fornecem insumos essenciais, mas com alternativas no mercado;	Elevada Relação contratual e dependência mútua;	Moderada Exigências de entrega e qualidade são constantes;	Dominant Stakeholder
Entidades Reguladoras	Elevado Autoridade legal e capacidade de sanção;	Elevada Legitimidade normativa e institucional;	Elevada Fiscalizações ou exigências legais são imediatas;	Dominant Stakeholder
Camara Municipal de Lisboa	Moderado Influência sobre licenciamentos e obras;	Elevada Parceria local legítima no enquadramento urbano;	Baixa Processos administrativos menos frequentes;	Dominant Stakeholder
Turismo de Portugal	Baixo Apóio institucional e promocional sem impacto direto;	Moderada Legitimidade cultural e promocional;	Baixa Atuação indireta e não urgente;	Discretionary Stakeholder
Concorrência	Moderado Podem influenciar percepção do mercado;	Reduzida Não existe relação formal ou contratual;	Baixa Pressão indireta e difusa no setor;	Dormant Stakeholder
Meios de Comunicação	Moderado Podem influenciar fortemente a reputação da empresa, especialmente em caso de crise ou destaque positivo;	Moderada Reconhecidos como atores sociais legítimos no espaço público e mediático;	Elevada Podem exigir respostas imediatas a acontecimentos mediáticos, críticas ou notícias relevantes;	Dangerous Stakeholder

Ilustração 4: Identificação e Classificação Stakeholders

da Antiga Confeitaria de Belém

Fonte: Elaboração Própria

2.2.2. TURISMO

O turismo é o principal indutor económico de Portugal. As economias que foram criadas através da procura do sol e praia deram origem a uma estrutura económica simples, verticalmente segregada e setorizada (Costa, 2017). A Organização Mundial do Turismo (OMT), inicialmente conhecida como União Internacional de Organizações Oficiais de Viagens (IUOTO), foi fundada em 1925 como uma entidade internacional não-governamental, reunindo associações privadas e públicas ligadas ao setor do Turismo. Em 2003, passou a integrar oficialmente o sistema das Nações Unidas como uma agência especializada. A consequente setorização do turismo gerou um leque de destaque em diversos produtos e setores, onde se destaca a Gastronomia, devendo o património Gastronómico ser defendido e valorizado. Esta enfatiza-se como um dos principais fatores de atratividade para aqueles que visitam o país. A ACB, criada em 1837, integra então o setor da alimentação tradicional e do turismo gastronómico português, tornando-se, claro, uma experiência autêntica de produtos típicos e de contextualização cultural específica, como seja o Pastel de Belém num ambiente acolhedor.

2.3. ANÁLISE ESTRUTURAL E DIAGNÓSTICO EXTERNO

2.3.1. MODELOS DAS 5 FORÇAS DE PORTER

No setor privado, onde a competitividade é critica, é importante que cada organização faça a sua autoavaliação quanto ao grau de atratividade e rentabilidade, utilizando o modelo das cinco forças de Porter que ajuda a compreender de que forma as pressões do ambiente externo moldam a posição da empresa no mercado em que está inserida, mostrando também de que forma essas pressões afetam a capacidade da organização para manter ou reforçar a sua vantagem competitiva (Porter, 2008). O impacto individual de cada uma das forças do modelo, é avaliado tendo em consideração a intensidade com que estas afetam a organização (Porter, 2008). Sendo assim, para que seja possível avaliar estrategicamente cada força, de forma

individual, é necessário definir critérios de acordo com as orientações metodológicas propostas por Hill, Jones e Schilling (2015) e Grant (2019).

Forças	Critérios
Ameaça de entrada de novos concorrentes	<ul style="list-style-type: none">-Barreiras à entrada (marca, tradição, receita);-Diferenciação do produto;-Custo de entrada e escala necessária.
Poder de negociação dos fornecedores	<ul style="list-style-type: none">-Volume de compras;-Grau de dependência de fornecedores específicos;-Reputação e histórico da relação com os fornecedores.
Poder de negociação dos clientes	<ul style="list-style-type: none">-Grau de exclusividade do produto;-Localização / Ponto de venda;-Acesso a alternativas similares.
Ameaça de produtos substitutos	<ul style="list-style-type: none">-Existência de produtos semelhantes;-Nível de fidelização do cliente;-Relação preço/qualidade entre o substituto e o original.
Rivalidade entre concorrentes existentes	<ul style="list-style-type: none">-Número de concorrentes diretos;-Grau de diferenciação;-Crescimento da procura no setor.

Ilustração 5: Critérios para as 5 forças de Porter

Fonte: Elaboração própria

Com base nestes critérios, orientados por uma escala qualitativa de três níveis (baixo, com influência pouco significativa; moderado, com influência relevante porém administrável; elevado, com pressão intensa com impacto direto na estratégia da organização), a classificação reflete o nível de influência que individualmente cada força possui sobre a rentabilidade e estabilidade estratégica dos Pastéis de Belém, considerando todas a suas características, quer ao nível do produto, quer ao nível da sua estrutura organizacional, quer ainda ao nível do seu mercado-alvo.

Forças	Fatores Chave	Avaliação	Impacto
Ameaça de entrada de novos concorrentes	-Receita única e protegida; -Forte notoriedade da marca e localização exclusiva reduzem o impacto da entrada de novos concorrentes.	Barreiras altas à entrada de novos concorrentes.	Baixo
Poder de negociação dos fornecedores	-Volume elevado de encomendas e reputação sólida conferem algum poder negocial, mas os preços tendem a normalizar após o início da relação comercial.	Poder negocial equilibrado.	Moderado
Poder de negociação dos clientes	-Produto exclusivo e vendido apenas num local físico; baixa possibilidade de substituição direta por parte dos clientes.	Clientes com pouco poder devido à exclusividade do produto original.	Baixo
Ameaça de produtos substitutos	-Existem pastéis de nata comuns no mercado, mas sem a autenticidade e reconhecimento dos Pastéis de Belém.	Substitutos presentes, mas sem identidade própria.	Baixo
Rivalidade entre concorrentes existentes	-Concorrência crescente, mas a diferenciação da marca e a recusa em competir diretamente reforçam a posição da empresa.	Concorrência crescente, mas controlada.	Moderado

Ilustração 6: Análise das 5 forças de Porter

Fonte: Elaboração própria

2.3.2. OPORTUNIDADES E AMEAÇAS

Um dos pilares fundamentais na análise externa de uma empresa é a identificação das oportunidades e ameaças. De acordo com Grant (2019), o ambiente externo tem uma participação significativo na atividade e no desempenho de uma organização, exigindo por parte das empresas uma análise constante do setor e de todas as variáveis a que a mesma possa estar sujeita. Neste sentido, a matriz externa da análise SWOT permite identificar as dinâmicas externas que podem favorecer o crescimento (Oportunidades) ou comprometer a estabilidade da organização (Ameaças) (Gürel & Tat, 2017). Com base na análise do ambiente externo aos Pastéis de Belém, identificam-se as seguintes oportunidades e Ameaças:

OPPORTUNITIES (Oportunidades)	THREATS (Ameaças)
<ul style="list-style-type: none">- Crescimento contínuo do turismo em Lisboa;- Modernização gradual das instalações e atendimento;- Maior presença digital e interação com novas gerações.	<ul style="list-style-type: none">- Risco reputacional por falhas na qualidade;- Elevada carga fiscal e burocrática;- Saturação do mercado de trabalho no setor da restauração.

Ilustração 7: Análise SWOT externa da Antiga Confeitaria de Belém

Fonte: Elaboração própria

3. ANÁLISE INTERNA DA EMPRESA

3.1. ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO

3.1.1. HISTÓRIA E EVOLUÇÃO DA EMPRESA

A origem dos “Pastéis de Belém” remonta ao início do século XIX, quando em 1834 todos os conventos em Portugal foram encerrados devido à revolução liberal de 1820. No Mosteiro dos Jerónimos, onde existia uma refinação de cana-de-açúcar ligada a um pequeno local de comércio, o clero e os trabalhadores expulsos sentiram a necessidade de procurar algo que garantisse a sua subsistência. Foi aí que se colocaram à venda, naquele local, os pastéis que se tornariam os conhecidos como os “Pastéis de Belém”. O facto de o ponto de venda estar localizado, em Belém, junto do Mosteiro dos Jerónimos, contribuiu para que os inúmeros visitantes degustassem os pastéis originários do Mosteiro, que seguiam a antiga “receita secreta”, apenas conhecida por um grupo restrito de mestres pasteiteiros, cujos sucessores ainda hoje os produzem artesanalmente na denominada “Oficina do Segredo”. Em 1837, continuou o seu fabrico em instalações anexas à refinação, continuando a gravar a sua história e a transmitir a sua tradição e identidade até aos dias de hoje.



Ilustração 8: Balcão Principal da Antiga Confeitaria de Belém

Fonte: Elaboração própria

3.1.2. MISSÃO, VISÃO E VALORES

Apesar de não estarem formalmente divulgados nos canais institucionais da empresa, como por exemplo no seu website, a ACB apresenta uma identidade estratégica fortemente enraizada numa missão, visão e valores distintos, alicerçados na tradição, autenticidade e excelência. A missão da empresa, segundo o Dr. Miguel Clarinha, consiste na preservação da sua autenticidade e qualidade do seu produto icónico, perpetuando a receita secular e artesanal que atravessa gerações desde a sua criação. A empresa assume um papel de guardiã de um património cultural e gastronómico único, cuja reputação é construída diariamente pela consistência do produto e pela experiência de excelência que proporcionam aos seus clientes que a visitam diariamente.

A visão da empresa, por sua vez, reflete um compromisso com a modernização sustentada e criteriosa, de forma a não abdicar da essência histórica, tanto do seu produto, como das suas instalações (Johnson, Scholes, & Whittington, 2017; Teece, 2014). A ACB segundo o Dr. Miguel Clarinha, procura transformar-se num espaço cada vez mais eficiente, funcional e adaptado às exigências do século XXI. A

empresa rejeita todos modelos de negócio expansionistas que comprometem a originalidade do produto e do local, optando antes pela consolidação do espaço original como pilar estratégico.

Por último, uma empresa deve assentar sobre valores sólidos e coerentes com a sua longevidade e com as suas práticas de gestão estratégica (Barney & Hesterly, 2019).

Os Pastéis de Belém seguem conceitos como: a tradição, como matriz orientadora da autenticidade do produto e da experiência que proporcionam ao cliente; a excelência, que está expressa no rigor dos processos de fabrico e no controlo de qualidade do serviço prestado; a identidade, manifestada na singularidade da marca e na ligação emocional às suas origens; a responsabilidade, patente na gestão dos recursos humanos e no seu negócio.

Estes três elementos - missão, visão e valores - servem como eixos orientadores das decisões estratégicas da empresa, atribuindo-lhe um posicionamento vincado dentro do seu setor. Neste caso, um setor dominado pela padronização e pela produção em escala, a ACB constitui uma exceção marcada pela fidelidade à sua essência, uma vez que integra a inovação de forma seletiva e alinhada com a sua identidade organizacional.

3.1.3. ESTRUTURA ORGANIZACIONAL

A empresa adota uma estrutura organizacional de base familiar, o que lhe confere características específicas como a gestão mais próxima e informal em determinadas dimensões, mas apresenta mecanismos claros de uma hierarquia funcional (Miller & Le Breton-Miller, 2005). No topo desta estrutura encontra-se a gerência, composta por três elementos da família que são responsáveis pelas decisões estratégicas e pela supervisão global da empresa. A organização é ainda dividida por vários departamentos como o economato, qualidade, contabilidade, manutenção, e uma direção que se subdivide em supervisão operacional e produção, atribuídas aos respetivos chefes de secção, que dispõe de autonomia operacional relativa e que

reportam diretamente à chefia ou a responsáveis intermédios, promovendo uma cadeia de comunicação vertical e estruturada. A comunicação interna, segundo o Dr. Miguel Clarinha, segue princípios da hierarquia funcional, em que todas as decisões e orientações são transmitidas de forma organizada, de acordo com a posição de cada colaborador na empresa. Esta prática é um reforço da autoridade dos responsáveis de cada secção e assegura assim uma liderança descentralizada, mas alinhada com os valores e objetivos da organização.

Na entrevista realizada, o Dr. Miguel Clarinha revelou que atualmente está em curso um processo de profissionalização do departamento de recursos humanos da empresa, que reflete o constante crescimento orgânico que empresa tem vivido, sendo que atualmente conta com mais de duas centenas de colaboradores. Esta transição visa adaptar a empresa às exigências operacionais a que está diariamente sujeita, de forma a garantir a eficiência e clareza na gestão de pessoas e processos internos.

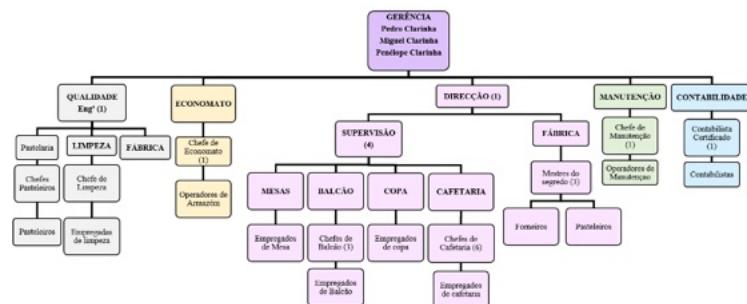


Ilustração 9: Organograma da Antiga Confeitaria de Belém

Fonte: Elaboração própria

3.2. ÁREAS FUNCIONAIS E GESTÃO DE RECURSOS

3.2.1. GESTÃO DE OPERAÇÕES

A gestão de operações da ACB procura a preservação da tradição artesanal e simultaneamente a incorporação gradual de soluções operacionais modernas. A produção do seu principal produto, os Pastéis de Belém, é realizada num processo manual chamada “Oficina do Segredo”, mantendo-se fiel à receita original transmitida desde 1837.



Ilustração 10: Processo manual - “Oficina do Segredo”

Fonte: Fotografia retirada durante a visita ao local no dia 28Abr2025

A opção adotada reflete o compromisso com a autenticidade e a experiência oferecida, o que constitui um ponto de diferenciação no mercado (Pine & Gilmore, 1999). A organização das operações é baseada num planeamento cuidadoso e numa estrutura funcional bem definida. As escalas de trabalho são ajustadas em função da procura registadas ao longo dos últimos anos, com foco em períodos de maior movimento turístico, como explicou o Dr. Miguel Clarinha. A experiência arrecadada durante a sua história permite antecipar flutuações e ajustar os recursos de forma eficiente, garantindo a estabilidade de todos os serviços para entregar ao cliente o melhor serviço (Heizer, Render, & Munson, 2020). A estrutura operacional da ACB segue uma hierárquica funcional, segundo Mintzberg (1979), sendo que esta

abordagem permite uma coordenação eficaz, uma comunicação vertical fluida e um controlo rigoroso da qualidade e do desempenho das equipas.

3.2.2. GESTÃO TECNOLÓGICA

A gestão tecnológica na ACB caracteriza-se por uma utilização estratégica e seletiva da tecnologia, de forma a apoiar a gestão e o atendimento, sem comprometer a tradição artesanal da produção. A empresa aposta na preservação dos métodos tradicionais de fabrico do Pastel de Belém, mantendo a produção manual como fator de diferenciação e autenticidade no mercado. Apesar da confeção se manter artesanal, a empresa tem integrado ferramentas tecnológicas nos processos finais de fabrico dos Pastéis de Belém e também em áreas como a gestão de pagamentos, a automatização de registos de caixa e o apoio à gestão de turnos e equipas.



Ilustrações 11 e 12: Utilização estratégica de ferramentas tecnológicas

Fonte: Fotografia retirada durante a visita ao local no dia 28ABR25

Estas melhorias tecnológicas não interferem com o processo de produção tradicional e contribuem para a eficiência global e para o controlo de processos críticos (Slack, Brandon-Jones, & Burgess, 2022). A tecnologia tem tido um papel importante na gestão interna e no serviço de atendimento ao cliente, através da implementação de

sistemas automáticos de pagamento e ferramentas de gestão financeira, que aumentam assim a eficiência, reduzem erros e permitem empregar supervisores em funções mais críticas. A ACB utiliza também sistemas de controlo de qualidade e sistemas de segurança alimentar para garantir que cumprem os requisitos fundamentais impostos e de igual forma proteger a reputação da marca garantindo a segurança dos consumidores. Segundo Liu, Wu e Wang (2020), a gestão tecnológica é importante para impulsionar nas organizações a inovação, sendo fundamental para traduzir em vantagem competitiva as capacidades tecnológicas utilizadas. Através da gestão eficaz da informação, de equipamentos e de recursos, as empresas conseguem alinhar as suas operações com objetivos estratégicos e operacionais, aumentando a eficiência e promovendo o desenvolvimento de novos produtos e serviços. Como exemplo, na ACB existem os pagamentos automáticos que permitiram alocar de forma eficaz recursos humanos e maximizar gestão de tempo melhorando o serviço. Apesar da modernização referida, a gestão tecnológica na ACB é cautelosa, pois apenas são integradas tecnologias que melhoram a eficiência e, ao mesmo tempo, não comprometem a tradição. A antiguidade das instalações dificulta a introdução das novas tecnologias, mas a empresa continua a modernizar gradualmente os setores administrativos, preservando a sua identidade histórica.

3.2.3. GESTÃO COMERCIAL

A Gestão Comercial da ACB assenta na qualidade do produto e na experiência do cliente, privilegiando a exclusividade, em prejuízo da expansão comercial. O Pastel de Belém, com uma receita única e com o seu fabrico artesanal, é o foco principal da marca, sendo que a venda é feita exclusivamente na loja histórica, recusando *franchising* para preservar a autenticidade. Apesar do aumento de turistas, a empresa mantém o cliente português como prioridade, oferecendo atendimento igualitário a todos. A comunicação modernizou-se através da presença digital, mas a principal estratégia continua a ser o serviço de excelência e o boca-a-boca. Segundo Grafen e

Morais (2020), o planeamento comercial é essencial para fortalecer a competitividade das empresas, permitindo uma gestão mais eficiente das vendas e uma melhor análise do mercado e dos concorrentes. Um planeamento estruturado ajuda a definir estratégia, a criar objetivos claros para as equipas comerciais e a alinhar as ações com realidade do mercado, aumentando a adaptação e a satisfação dos clientes. Esta císaõ reflete-se na prática dos Pastéis de Belém, que, mesmo preservando uma abordagem tradicional, procurem estruturar a sua atividade comercial com base na qualidade do serviço e no posicionamento único da marca. A definição de preços é feita com base nos custos internos e na necessidade de assegurar a sustentabilidade económica, sem seguir a concorrência direta. Entre os principais desafios comerciais destaca-se a necessidade de manter a qualidade do serviço face ao elevado fluxo de clientes e à pressão competitiva do mercado.

3.2.4. GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS

Na ACB, a gestão de recursos humanos é caracterizada por uma estrutura familiar, que ao longo da sua história se tem profissionalizado, sendo a procura pela criação de um departamento próprio de RH, exemplo disso. Atualmente, a ACB conta com cerca de 210 colaboradores, organizados em escalas semanais, com funções específicas atribuídas. A área de recrutamento é um dos principais desafios encontrados pela empresa, dada a escassez de pessoal qualificado disponível no setor da restauração, o que faz com que a ACB seja obrigada a recorrer a empresas de recrutamento de colaboradores para satisfazer as suas necessidades. Em contrapartida, para tentar combater as saídas e evitar a saída de colaboradores qualificados nos seus quadros, a empresa aposta na oferta de boas condições salariais, na distribuição de lucros e na estabilidade, como foi referido pelo Dr. Miguel Clarinha na entrevista realizada. De acordo com Liu et al. (2007), a gestão de recursos humanos contribui para o desempenho da organização, especialmente quando esta aposta no desenvolvimento de competências e na autonomia dos seus

colaboradores, criando assim um elo entre os colaboradores e as estratégias da empresa que leva ao cumprimento eficiente dos objetivos institucionais.

3.2.5. GESTÃO FINANCEIRA

A gestão financeira dos Pastéis de Belém é orientada pelo equilíbrio entre a sua tradição, a sustentabilidade e o cuidado estratégico. As decisões internas da empresa não são moldadas pelas pressões externas, como por exemplo o mercado concorrencial, mas sim por uma visão a longo prazo, comprometida com a estabilidade e a autenticidade do produto e de todo o serviço que envolve. É sabido que o preço dos produtos não é estabelecido “em função das outras confeitarias ou dos outros vendedores de pastéis de nata [...] pois que a] política de definição de preços vem da necessidade da empresa se manter em crescimento, se manter competitiva e saudável” (Clarinha, 2025). Isto traduz-se numa abordagem financeira centrada na eficiência e na valorização do trabalho que é realizado por todos na empresa que, identificados com os valores institucionais, são um pilar pela sustentação da marca. Esta lógica remete para a estratégia de *cost-based pricing*, frequentemente adotado por empresas cuja força competitiva reside na diferenciação e na fidelização do cliente, em que o valor percebido está intrinsecamente ligado à experiência oferecida (Kotler & Keller, 2016). Neste caso, a política de preços surge como reflexo das necessidades internas, desde custos operacionais, a investimentos na modernização, até mesmo exigências fiscais. Os Pastéis de Belém apresentam um compromisso com o crescimento orgânico e sustentável, orientado por objetivos realistas e consistentes com os valores da Casa. Esse equilíbrio traduz-se também na capacidade de financiar internamente os projetos de modernização e expansão funcional. Importa dizer que a liquidez acumulada permite pagar a fornecedores de forma imediata, assegurando boas condições negociais, como exemplifica o próprio Dr. Miguel Clarinha (2025): “pagamos muitas vezes até a pronto [, (...)] temos essa capacidade, essa liquidez para poder fazer”. A trajetória de vendas confirma esta

estabilidade. Em 2023 foram vendidos mais de 9 milhões de pastéis (ver Anexo B), um dos valores mais elevados desde 1995, o que demonstra que a recuperação feita pela empresa após a quebra pandémica foi rápida e expressiva. Estes dados evidenciam uma operação financeiramente robusta, que combina desempenho económico, controlo de riscos e fidelização de uma base de clientes ampla e internacional.

3.3. DIAGNÓSTICO INTERNO

3.3.1. FORÇAS E FRAQUEZAS

Uma visão introspetiva da empresa é essencial para identificar os seus recursos e capacidades vitais, para assim maximizar a sua atividade, assim como identificar os obstáculos que limitam o seu desempenho e afetam os seus objetivos. De acordo com Benzaghta et al. (2021), os recursos internos, quando utilizados e aplicados de forma eficaz, constituem fatores diferenciadores; em contrapartida, as fraquezas correspondem a problemas na estrutura ou nos processos da organização que a colocam em desvantagem face à sua concorrência direta (Hill, Jones, & Schilling, 2015). Na análise interna dos Pastéis de Belém identificam-se as seguintes forças e fraquezas:

STRENGTHS (Forças)	WEAKNESSES (Fraquezas)
<ul style="list-style-type: none">- Marca histórica com elevada notoriedade nacional e internacional;- Receita única e secreta, com produção artesanal;- Localização privilegiada junto ao Mosteiro dos Jerónimos.	<ul style="list-style-type: none">- Dificuldade em recrutar colaboradores qualificados, especialmente para atendimento ao público;- Espaço físico limitado para responder ao crescimento da procura;- Estrutura ainda em transição para profissionalização de departamentos-chave.

Ilustração 13: Análise SWOT na vertente interna da Antiga Confeitaria de Belém

Fonte: Elaboração própria

3.4. ANÁLISE SWOT CRUZADA

A análise SWOT cruzada é um passo crucial para a formulação de planos de ação, pois esta permite articular fatores internos - as forças e as fraquezas - e os fatores externos - as oportunidades e as ameaças. Esta matriz, conforme apresenta Johnson et al. (2017), fornece uma estrutura clara para converter o diagnóstico estratégico em opções concretas, articulando os recursos e as capacidades com o ambiente envolvente à empresa. Do ponto de vista da gestão estratégica, Kotler e Keller (2016) sublinham a importância de usar esta ferramenta de forma a maximizar a vantagem competitiva e a posicionar a organização de forma eficaz no mercado. No contexto da ACB, esta análise revela as potencialidades em explorar as oportunidades e identificar as vulnerabilidades que exigem uma resposta ativa.

ANÁLISE INTERNA (S W) ANÁLISE EXTERNA (O T)	STRENGTHS (S)	WEAKNESSES (W)
OPPORTUNITIES (O)	-Aproveitar a credibilidade da marca, do produto e da localização privilegiada para reforçar a presença dos clientes, tanto nacional como internacional.	- Valorização do turismo e da tradição impulsiona o reforço da equipa; - Modernizar as infraestruturas e reforçar no uso da mídia social.
THREATS (T)	-Tradição, qualidade e controlo rigoroso asseguram a resistência face à concorrência; -Confiança da marca e aumento dos clientes ajudam manter uma posição estável.	- Dependência da infraestrutura antiga e dificuldades no recrutamento dos funcionários torna a empresa mais vulnerável à instabilidade do mercado; - A resistência à expansão pode limitar o crescimento face à crescente presença de marcas concorrentes.

Ilustração 14: Análise das estratégias da Antiga Confeitaria de Belém

Fonte: Elaboração própria

4. PLANEAMENTO ESTRATÉGICO E DIRECIONAMENTO FUTURO

4.1. DEFINIÇÃO DE OPÇÕES ESTRATÉGICAS

As opções estratégicas correspondem às direções ou alternativas disponíveis para uma organização no âmbito do processo de formulação estratégica, tendo em vista o atingir aquilo que são os objetivos de longo prazo (Johnson, Scholes, & Whittington, 2017). As opções estratégicas têm diversas responsabilidades que permitem tomar decisões de natureza estrutural com elevado impacto, sendo que essas decisões vão desde a criação e sustentação de valor da empresa no mercado, até à determinação do posicionamento competitivo da empresa. A escolha entre diferentes opções estratégicas pode abranger, de acordo com Grant (2019), áreas como:

- Entrada em novos mercados;
- Desenvolvimento de novos produtos ou serviços;
- Adoção de inovações tecnológicas;
- Realização de fusões ou aquisições;
- Processos de reestruturação interna.

Estas decisões exigem uma análise criteriosa do ambiente externo, mas também uma análise com foco interno, quer na organização, quer dos recursos, devendo estar alinhadas com a sua missão, visão e objetivos estratégicos. As opções estratégicas constituem um elemento central da gestão estratégica, fundamental para a orientação das decisões de investimento e, claro, delineando o caminho futuro da organização através de um contexto dinâmico e competitivo (Johnson, Scholes, & Whittington, 2017).

4.2. SELEÇÃO DAS OPÇÕES VIÁVEIS E FUNDAMENTAÇÃO

As opções estratégicas da ACB são opções coerentes com aquilo que são os valores da marca de Pastéis de Belém. A empresa tem um estatuto diferenciado no mercado em que se insere, tendo uma posição única no mesmo e, por isso, as opções estratégicas da Antiga Confeitaria de Belém visam manter esse mesmo estatuto sem

a necessidade a recorrer a uma expansão massiva, ou agressiva, focando-se antes na estratégia e na diferenciação com base na autenticidade e na tradição, mantendo o produto artesanal da Antiga Confeitaria de Belém e o símbolo de identidade que o mesmo representa. Salienta-se ainda a rejeição de participação em concursos, de forma a preservar a exclusividade do produto, tal como foi mencionado pelo próprio Dr. Miguel Clarinha (2025): “Temos optado por não participar, justamente por uma questão de posicionamento”. A estratégia da Antiga Confeitaria de Belém também passa pela estratégia de crescimento interno e sustentado, com a ideia de prioridade absoluta para a requalificação do espaço físico atual, baseado em obras internas, de forma a evitar a perda de controlo. A ideia de estratégia de gestão financeira prudente e sustentada também é claramente uma opção viável, sendo definidos os preços dos produtos com base em critérios internos e não nos preços de mercado de produtos similares da concorrência: “A nossa política de definição de preços vem da necessidade da empresa se manter competitiva e saudável” (Clarinha, 2025). Outra opção que merece ser destacada é a estratégia de valorização da marca e experiência do cliente, com uma forte aposta por parte da Antiga Confeitaria de Belém em proporcionar uma experiência física totalmente diferenciada e marcante ao cliente, além da manutenção da reputação histórica do espaço, de forma a manter a atratividade do estabelecimento.

4.3. PLANEAMENTO ESTRATÉGICO

O planeamento estratégico de uma empresa é uma medida chave, essencial para o seu bom funcionamento e sucesso. No caso da ACB podemos definir o planeamento estratégico começando pela missão, visão e valores, sendo que estes já foram referidos anteriormente. De seguida, deve-se definir os objetivos estratégicos a longo prazo, ou seja, num período de 5 a 10 anos. Os objetivos estratégicos da ACB começam com o requalificar e modernizar o espaço atual e, para isso, a ACB conta com a execução de obras já planeadas, proporcionando assim a melhoria de

experiência do cliente *in loco*. Outro objetivo é melhorar e reforçar a produção artesanal, sendo que este objetivo só é possível com a formação contínua de colaboradores e uma garantia de controlo de qualidade rigoroso. Avalizar a sustentabilidade económica da empresa também é um dos planos futuros, sendo que para isso é necessária uma política de preços ajustados a custos internos e um controlo com rigor dos custos das despesas e dos investimentos. Existe a necessidade de referir o objetivo de fortalecimento da identidade e reputação da marca e, para alcançar isso, só é possível com a valorização da experiência física e do local, bem como com ações de comunicação seletivas alinhadas com os valores. Melhorar a eficiência interna e gestão de recursos humanos é outro fator a ter em conta, mas, para alcançar esse objetivo, é necessário fazer uma profissionalização contínua do departamento dos recursos humanos e uma otimização de gestão de turnos e de produtividade. Por fim, é de extrema relevância referir o objetivo de a ACB conseguir-se adaptar à constante evolução das tecnologias, sem comprometer a tradição, sendo que para isso podem contribuir medidas como a digitalização de processos administrativos, bem como o uso de tecnologias no apoio à gestão e não na produção. No planeamento estratégico é de extrema relevância referir os indicadores de desempenho, também conhecidos por *Key Performance Indicators* (KPIs), sendo que estes são atribuídos a cada um dos objetivos mencionados anteriormente. Para o objetivo de requalificação de espaço, um bom indicador será o número de obras concluídas, aliando a isto o grau de satisfação dos clientes. Um bom indicador para manter e reforçar a produção artesanal, será a percentagem de produtos com a qualidade aprovada pelos clientes; já para a sustentabilidade financeira, um bom indicador será manter a margem de lucro operacional, bem como o crescimento anual de receitas. Para avaliar a reputação da empresa, um bom indicador será as avaliações dos clientes online e os Net Promoter Score. Na gestão de recursos humanos, a taxa de rotatividade e o índice de satisfação interna são indicadores a ter em conta e, relativamente à inovação limitada, o indicador ideal

será a percentagem de processos que foram digitalizados sem comprometer e prejudicar a produção.

Para este planeamento é necessário ter em conta o cronograma macro da empresa ACB com aquilo que serão as ações chave a alcançar em cada um dos anos seguintes.

PERÍODO	AÇÕES-CHAVE
2025-2026	Conclusão das obras prioritárias, reforço da equipa de RH
2027-2028	Adoção de sistemas de apoio à gestão (digital), campanhas de comunicação focadas na herança cultural
2029-2030	Avaliação dos resultados, requalificação completa do espaço, novos serviços ou experiências no local

Ilustração 15: Cronograma Macro da Antiga Confeitaria de Belém

Fonte: Elaboração própria

5. CONCLUSÕES

5.1. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ACB é um símbolo da tradição e excelência na doçaria portuguesa, e mostra diariamente como uma empresa pode manter-se fiel às suas raízes e, simultaneamente, responder aos desafios de um mercado em constante evolução. A sustentabilidade e o sucesso da ACB não resultam apenas da singularidade do seu emblemático produto Pastéis de Belém, mas também da forma como a organização estrutura a sua estratégia empresarial com uma forte valorização da experiência do cliente. A análise externa, através de modelos como as Cinco Forças de Porter e a matriz SWOT, permitiu identificar ameaças reais, como a concorrência crescente e as limitações estruturais, mas também inúmeras oportunidades, sobretudo ligadas ao turismo, à notoriedade da marca com valorização crescente da autenticidade num setor tão preenchido como é o setor alimentar. A nível interno, destacou-se uma estrutura coesa, com uma gestão estratégica, assente numa forte identidade

organizacional, apoiada por uma liderança familiar que tem vindo a profissionalizar progressivamente os seus departamentos. As opções estratégicas delineadas demonstram uma visão clara e coerente com os valores da marca, focando-se numa evolução sustentada, baseada na modernização das infraestruturas, na valorização do capital humano e na preservação da receita e do método tradicional de produção, rejeitando as expansões agressivas. O planeamento estratégico proposto aponta para caminhos realistas e consistentes, com objetivos bem definidos e indicadores de desempenho que permitirão monitorizar o progresso e os impactos das ações desenvolvidas. Em síntese, num mundo em constante evolução e mudança, a ACB constitui um exemplo de como uma empresa tradicional pode responder eficazmente às exigências do presente, sem abdicar da sua essência histórica e da sua estratégia, fortemente alinhada com a autenticidade, qualidade e experiência, que posiciona a empresa de forma sólida num mercado extremamente competitivo, garantindo não só a sua sobrevivência, mas também a continuidade de um verdadeiro ícone da identidade cultural portuguesa.

5.2. LIMITAÇÕES DO ESTUDO E SUGESTÕES PARA TRABALHOS FUTUROS

Considerando os resultados obtidos e as limitações identificadas, é pertinente apontar algumas direções para investigações futuras que possam complementar ou aprofundar o presente estudo.

Uma primeira sugestão consiste na análise da viabilidade de expansão da marca ACB, tanto em território nacional quanto, eventualmente, no plano internacional. Esse estudo permitiria avaliar, de forma quantitativa e qualitativa, os riscos e benefícios de um possível alargamento geográfico das operações. Aspetos como a preservação da autenticidade do produto, o impacto na percepção da marca e os custos logísticos e operacionais envolvidos devem ser cuidadosamente analisados. Além

disso, seria relevante explorar diferentes modelos de crescimento, como franquias, lojas próprias ou parcerias estratégicas.

Outra linha de investigação promissora reside na realização de uma análise mais abrangente da economia portuguesa, com ênfase nas flutuações que afetam empresas tradicionais, como é o caso da ACB. Essa abordagem poderá oferecer um enquadramento macroeconómico valioso para decisões estratégicas futuras, sobretudo nas dinâmicas dos setores alimentar e turístico, onde a empresa está inserida.

Essas propostas têm como objetivo ampliar a compreensão da realidade empresarial da ACB e do contexto em que atua, reforçando a base para a tomada de decisões estratégicas sustentadas em evidências e projeções fundamentadas.

AGRADECIMENTOS

É com enorme gratidão que expressamos o nosso reconhecimento e gratidão ao Dr. Miguel Clarinha, que, com sua generosidade e disponibilidade, nos recebeu nas suas instalações, compartilhando não só a sua visão de negócios, mas também documentos e informações que se revelaram indispensáveis para a profundidade da nossa pesquisa. Também ao Sr. Pinto, por nos ter explicado todo o processo de confecção dos Pastéis. A contribuição de ambos foi verdadeiramente valiosa e deixou um impacto muito positivo na nossa investigação académica.

SÍNTESE BIOGRÁFICA DOS AUTORES

Raquel Pestana Conceição é Cadete da Academia Militar, estando neste momento a frequentar o 3º ano do curso de GNR Administração. Nasceu a 2 de março de 2003, em Badajoz, Espanha. Concluiu o 12º Ano no Curso Secundário de Música na Escola Secundária D. Sancho II, em Elvas, em parceria com a Academia de Música de Elvas em 2020/2021. Ingressou no Exército no 2º CFS, a 16 de novembro de 2021, e na Academia Militar, a 26 de setembro de 2022.

João Tiago do Carmo Gerardo é Cadete da Academia Militar, estando neste momento a frequentar o 3º ano do curso de GNR Administração. Nasceu a 19 de julho de 2003, em Lisboa, Portugal. Concluiu o 12º Ano na Área de Ciências e Tecnologia. Ingressou na Academia Militar, a 26 de setembro de 2022.

Sérgio Alexandre Santos Leite é Cadete da Academia Militar, estando neste momento a frequentar o 3º ano do curso de Administração Militar. Nasceu a 13 de março de 2001, em Paços de Ferreira. Concluiu o 12º Ano na Área de Ciências e Tecnologias. Ingressou na Academia Militar a 26 de setembro de 2022.

Alexandra Monho Trindade é Cadete da Academia Militar, estando neste momento a frequentar o 3º ano do curso de Administração Militar. Nasceu a 11 de setembro de 2004, em Lisboa. Concluiu o 12º Ano na Área de Ciências e Tecnologias. Ingressou na Academia Militar a 26 de setembro de 2022.

Titânia Lera Mesquita Fé da Costa é Cadete da Academia Militar, estando neste momento a frequentar o 3º ano do curso de Administração Militar. Nasceu a 20 de novembro de 2000, em Díli Timor-Leste. Concluiu o 12º Ano na Área de Ciências Línguas e Humanidades. Ingressou na Academia Militar a 29 de outubro de 2020.

David Pascoal Rosado é Tenente-Coronel de Administração Militar, sendo Agregado em Gestão, Doutor em Sociologia e Mestre em Ciência Política: Cidadania e Governação.



Ilustração 16: Cadetes-Alunos na Antiga Confeitaria de Belém

Fonte: Elaboração própria

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agência Portuguesa do Ambiente. (2022). Licenciamento ambiental. <https://apambiente.pt/avaliacao-e-gestao-ambiental/licenciamento-unico-ambiental>
- ASAE – Autoridade de Segurança Alimentar e Económica. (2023). Missão e competências. <https://www.asae.gov.pt/a-asae/missao-visao-e-valores.aspx>
- Baptista, M. M. R. T., & Durão, M. S. F. (2011). A Doçaria Conventual do Douro Litoral. In M. M. R. T. Baptista & M. S. F. Durão (Eds.), *Turismo Cultural e Desenvolvimento Sustentável* (pp. 117–130). Universidade Portucalense.
- Barney, J. B., & Hesterly, W. S. (2019). *Strategic management and competitive advantage: Concepts and cases* (6th ed.). Pearson
- Benzaghta, M. A., Elwalda, A., Mousa, M., Erkan, I., & Rahman, M. (2021). SWOT analysis applications: An integrative literature review. *Journal of Global Business Insights*, 6(1), 55–63. <https://doi.org/10.5038/2640-6489.6.1.1148>

- Clarinha, M. (2025, 19 de março). Estratégia Empresarial - Pastéis de Belém [Interview]. Fábrica dos Pastéis de Belém, Lisboa
- Costa, C. (2017) Turismo, o tigre da economia (II). *Jornal de Notícias*, 17 de outubro. Opinião
- Coutinho, C. P. (2014). *Metodologia de investigação em ciências sociais e humanas: Teoria e prática* (2.ª ed.). Almedina
- Creswell, J. W., & Plano Clark, V. L. (2018). *Designing and conducting mixed methods research* (3rd ed.). Thousand Oaks, Sage.
- DGAE - Direção-Geral das Atividades Económicas. (2023). Regulação e licenciamento de atividades económicas. <https://www.dgae.gov.pt>
- DGAE - Direção-Geral das Atividades Económicas. (n.d.). Política Empresarial. <https://www.dgae.gov.pt/servicos/politica-empresarial.aspx>
- Freeman, R. E. (1984). *Strategic management: A stakeholder approach*. Pitman
- Grafen, C. M. C. V., & Morais, R. T. (2020). A importância do planejamento comercial. Faculdades Integradas de Taquara – FACCAT. Recuperado de <https://seer.faccat.br/index.php/administracao/article/view/1569/1026>
- Grant, R. M. (2019). *Contemporary Strategy Analysis* (10th ed.). Wiley
- Guba, E. G., & Lincoln, Y. S. (1994). Competing paradigms in qualitative research. In N. K. Denzin & Y. S. Lincoln (Eds.), *Handbook of qualitative research* (pp. 105–117). Sage Publications.
- Gürel, E., & Tat, M. (2017). SWOT analysis: A theoretical review. *Journal of International Social Research*, 10(51), 994–1006. <https://doi.org/10.17719/jISR.2017.1832>
- Heizer, J., Render, B., & Munson, C. (2020). *Operations Management* (13th ed.). Pearson
- Hill, C. W. L., Jones, G. R., & Schilling, M. A. (2015). *Strategic management: Theory: An integrated approach* (11th ed.). Cengage Learning.

- Instituto Nacional de Estatística. (2007). Classificação Portuguesa das Atividades Económicas: CAE – Rev. 3. Instituto Nacional de Estatística. https://www.ine.pt/ine_novidades/semin/cae/CAE_REV_3.pdf
- Instituto Nacional de Estatística. (2024). Classificação Portuguesa das Atividades Económicas – CAE Rev.3. <https://www.ine.pt/xurl/pub/705227173>
- Johnson, G., Scholes, K., & Whittington, R. (2017). Exploring strategy: Text and cases (11th ed.). Pearson Education
- Kotler, P., & Keller, K. L. (2016). *Marketing Management* (15th ed.). Pearson Education
- Kotler, P., Bowen, J. T., & Makens, J. C. (2016). *Marketing for Hospitality and Tourism* (7th ed.). Pearson
- Liu, Y., Combs, J. G., Ketchen Jr., D. J., & Ireland, R. D. (2007). The value of human resource management for organizational performance. *Business Horizons*, 50(6), 503–511
- Liu, Y., Wu, W., & Wang, Y. (2020). The impacts of technology management on product innovation: The role of technological capability. *IEEE Access*, 8, 210722–210732
- Mintzberg, H. (1979). *The structuring of organizations: A synthesis of the research*. Prentice Hall.
- Miller, D., & Le Breton-Miller, I. (2005). *Managing for the long run: Lessons in competitive advantage from great family businesses*. Harvard Business Press
- Mitchell, R. K., Agle, B. R., & Wood, D. J. (1997). Toward a theory of stakeholder identification and salience: Defining the principle of who and what really counts. *Academy of Management Review*, 22(4), 853–886. <https://doi.org/10.5465/amr.1997.9711022105>
- Pacheco, J. A. (1993). *O pensamento e a ação do professor em formação* [Tese de doutoramento, Universidade do Minho, Instituto de Educação e Psicologia]

- Pine, B. J., & Gilmore, J. H. (1999). *The Experience Economy: Work is Theatre & Every Business a Stage*. Harvard Business Press
- Porter, M. E. (2008). The five competitive forces that shape strategy. *Harvard Business Review*, 86(1), 78–93
- República Portuguesa. (1986). Código das Sociedades Comerciais (Decreto-Lei n.º 262/86, de 2 de setembro). Diário da República. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/262-1986-220107>
- República Portuguesa. (2009). Código do Trabalho (Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro). Diário da República. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/7-2009-602073>
- Rosado, D. P. (2017). *Elementos Essenciais de Sociologia Geral*. Gradiva
- Slack, N., Brandon-Jones, A., & Burgess, N. (2022). *Operations Management* (10th ed.). Pearson.
- Teece, D. J. (2014). The foundations of enterprise performance: Dynamic and ordinary capabilities in an (economic) theory of firms. *Academy of Management Perspectives*, 28(4), 328–352. <https://journals.aom.org/doi/10.5465/amp.2013.0116>
- Vidigal, L. (2012). Diferenças entre o setor público e o setor privado. Luís Vidigal. https://luisvidigal.pt/wp-content/uploads/2021/10/2012-Diferenc%C3%A7as-entre-o-setor-p%C3%BCblico-e-o-setor-privado-Luis-Vidigal_1-1.pdf

APÊNDICES

APÊNDICE A – GUIÃO DE ENTREVISTA AO DR. MIGUEL CLARINHA

 <p>ACADEMIA MILITAR MILITARY ACADEMY</p> <p>A141 – Estratégia Empresarial</p> <p>GUIÃO DE ENTREVISTA</p> <p>Tema: Estratégia Empresarial da Fábrica Pasteis de Belém.</p> <p>Inquirido: Miguel Clinha, Gerente/ Coproprietário</p> <p>Local: Antiga Confeitaria de Belém, Belém</p> <p>Data: 2025/03/19</p> <p>Objetivo: Esta entrevista tem como objetivo entender o papel estratégico da Fábrica Pasteis de Belém, focando nos desafios e oportunidades de crescimento, abordando competitividade, gestão da produção, inovação e eficiência operacional. Visa fornecer dados para uma avaliação mais precisa da empresa, com base na experiência da gestão interna.</p> <p>CORPO DE QUESTÕES</p> <p>INTRODUÇÃO E CONTEXTO GERAL DA EMPRESA</p> <ol style="list-style-type: none">Como vê a empresa Pasteis de Belém inserida no contexto do setor privado, especialmente considerando a sua longa história e a posição de destaque que ocupa no mercado?Sendo um dos símbolos mais emblemáticos da doçaria nacional, esta especialidade é reconhecida mundialmente, prova disso é o facto de liderar o ranking dos 100 melhores doces do mundo, segundo o conceituado guia gastronómico TasteAtlas, entre outros reconhecimentos nacionais e internacionais. Qual é a importância dos Pasteis de Belém para a gastronomia e cultura portuguesa?Porque é que os seus pasteis de belém não participam no concurso de melhor pastel de nata do mundo?	<p>A141 – Estratégia Empresarial</p> <p>ANÁLISE DO AMBIENTE EXTERNO E COMPETITIVO</p> <ol style="list-style-type: none">De que forma a legislação atual e as normas institucionais afetam (positiva/negativamente) a vossa operação, seja em termos de produção, distribuição ou comercialização? Exemplos: (Proteção da Propriedade Intelectual, Normas Laborais e Contratação de Funcionários, Regulamentação de Produtos Alimentares)Quem considera ser os principais stakeholders da empresa e de que modo a relação com esses grupos (clientes, fornecedores, autoridades locais, etc.) impacta a operação da empresa?Quais considera serem as principais forças competitivas no mercado?Como é que a empresa Pasteis de Belém lida com essa concorrência e com o poder de negociação (fornecedores, clientes)?Quais são as principais oportunidades que a empresa vê no mercado atual e como se prepara para enfrentar possíveis ameaças, como concorrência crescente ou mudanças nos hábitos de consumo?Quais são as ameaças externas que a sua empresa considera que podem impactar negativamente o seu desempenho estratégico? <p>ANÁLISE INTERNA DA EMPRESA</p> <ol style="list-style-type: none">Qual a missão, a visão e os valores da empresa?Considerando a longa história da empresa, estes últimos sofreram alterações significativas ao longo do tempo? Se sim, quais foram as principais mudanças e o que motivou essas adaptações?As empresas no setor digital costumam divulgar a sua missão, visão e valores. Achámos curioso o facto de a sua fábrica não o fazer. Qual é a razão por trás dessa escolha?
---	--

A141 – Estratégia Empresarial

13. Como descreveria a estrutura organizacional da empresa? E de que forma contribui para a eficiência e alcance dos objetivos estratégicos? (Organograma)

14. Dado o vosso atendimento ao público sete dias por semana e o elevado fluxo de clientes, como é realizada a vossa gestão de recursos humanos? Quantos funcionários integram as equipas e quais são as principais estratégias adotadas para garantir a eficiência e a qualidade do serviço?

15. No contexto atual de crescente digitalização e automação, a empresa implementou processos tecnológicos para otimizar a produção ou a distribuição dos Pasteis de Belém? Se sim, que tipo de tecnologias são utilizadas e de que forma contribuem para a eficiência e qualidade do produto?

16. No âmbito da gestão comercial da empresa, considera que este é um dos processos mais fáceis, dado que o vosso principal produto é um ícone de popularidade e amplamente reconhecido? Ou, pelo contrário, sente que é necessário desenvolver continuamente estratégias e ações para garantir o sucesso e a relevância da marca se mantém ao longo do tempo?

17. Como é feita a gestão financeira da empresa para garantir a sustentabilidade do negócio, considerando a elevada procura pelos Pasteis de Belém e a necessidade de manter a qualidade e autenticidade? Quais os principais desafios na gestão de custos, investimentos e planeamento financeiro a longo prazo? Existe alguma condicionante na definição dos preços dos vossos produtos, tendo em conta a concorrência e outros fatores?

18. Quais são os principais pontos fortes da sua fábrica?

19. Quais são as principais oportunidades que a sua empresa identifica no mercado e que podem ser aproveitadas para o crescimento e expansão?

20. Quais são os principais desafios internos que a sua empresa enfrenta e que podem afetar o seu desempenho estratégico?

2024/2025

A141 – Estratégia Empresarial

ANÁLISE ESTRATÉGICA E FUTURO DA EMPRESA

21. Já consideraram a possibilidade de expandir a marca através da abertura de outros estabelecimentos?

22. Quais são as principais opções estratégicas da empresa para garantir o crescimento e sucesso no futuro?

23. Dentro das enumeradas estratégias que são idealizadas, como a empresa seleciona as opções estratégicas viáveis, considerando os seus recursos, capacidades e o contexto competitivo atual?

24. Quais são os critérios usados para fundamentar essas escolhas. A análise de mercado? A rentabilidade esperada? O alinhamento com os valores da Empresa? Todos juntos ou outros para além deste?

25. Como é estruturado o planeamento estratégico da empresa a longo prazo? Existe um plano formal para os próximos anos que contemple objetivos claros em áreas como inovação, expansão de mercado ou fortalecimento da marca?

Obrigado!

APÊNDICE B - TABELA DE ANÁLISE DA ENTREVISTA

Nº Pergunta	Ideias-Chave	Excertos da Entrevista
1	A vantagem competitiva da empresa não advém apenas da sua história, mas sim da qualidade constante do produto e serviço prestado, o que exige esforço diário.	"A vantagem competitiva tem de se conquistar diariamente através da qualidade dos produtos e do serviço"
2	A empresa assume o seu papel histórico como referência no setor da doçaria portuguesa, pretendendo continuar a ser protagonista na afirmação do pastel como ícone cultural.	"Tivemos e queremos continuar a ter de protagonistas neste mercado"
3	A não participação em concursos é uma opção consciente para preservar a identidade única do produto e manter um posicionamento distinto da concorrência.	"Temos optado por não participar justamente por uma questão de posicionamento"
4	A legislação fiscal, nomeadamente o peso do IVA e IRC, constitui um fator penalizador para a atividade da empresa no setor da restauração.	"O IVA, o IRC... há uma carga muito pesada"
5	A empresa atua em articulação com diferentes stakeholders, com destaque para clientes, fornecedores, colaboradores e entidades reguladoras, que influenciam o seu funcionamento e prioridades.	"O turismo tem crescido e, claro, que empresas de serviços, como é a nossa [...] beneficiam com isso quando têm uma oferta de qualidade"
6	O Pastel de Belém diferencia-se como produto exclusivo, fabricado com receita própria e vendido apenas num único ponto físico, o que reforça a autenticidade da marca.	"Nós somos um produto único, não é? Uma receita única e um produto que apenas pode ser encontrado aqui neste espaço."
7	A definição de preços não se baseia na concorrência, mas sim na sustentabilidade financeira da empresa e nas necessidades internas do negócio.	"Nós não estabelecemos o preço dos nossos produtos em função dos outros confeiteirias ou dos outros
8		O crescimento do mercado e o aumento da procura são vistos como oportunidades claras, embora a empresa prefira manter uma abordagem controlada e fiel à sua identidade.
9		A principal ameaça reconhecida pela empresa está relacionada com possíveis falhas na segurança alimentar, que podem comprometer gravemente a reputação da marca.
10		A missão, visão e valores não são divulgados de forma tradicional, mas estão presentes na prática da empresa, ancorados no respeito pela história e pelas origens.
11		A essência da empresa, representada pelo produto, mantém-se inalterada ao longo dos anos, refletindo um compromisso com a tradição e a continuidade.
12		A empresa não valoriza a formalização de missão e visão como elementos de marketing, defendendo que estas estão implícitas na sua atuação e relação com os clientes.
13		A estrutura organizacional é funcional, hierárquica e assente numa gestão familiar com departamentos autónomos, promovendo uma liderança descentralizada.

14	O crescimento da empresa levou à necessidade de profissionalização do departamento de recursos humanos, com vista a uma gestão mais eficiente e especializada.	"Nós somos atualmente 212 pessoas no total, portanto, já não dá para gerir isto como se fôssemos 80 ou 90 ou 100"
15	Apesar da modernização noutras áreas, a produção mantém-se artesanal como símbolo da identidade da marca e fator de diferenciação no setor.	"A produção continua artesanal e por isso os pastéis continuam a ser feitos à mão"
16	A reputação da marca e a experiência oferecida no espaço físico são os principais motores de atração de clientes, mais eficazes do que estratégias publicitárias convencionais.	"Vivemos muito da reputação e da experiência no espaço físico"
17	A política de preços é determinada com base em critérios internos, como custos de operação e sustentabilidade, e não em função da concorrência.	"A nossa política de definição de preços vem daí, vem da necessidade da empresa se manter em crescimento, se manter competitiva e saudável"
18	As principais forças identificadas incluem a receita exclusiva, a notoriedade da marca, a localização estratégica e a estabilidade da equipa.	"Receita única, marca histórica, localização privilegiada, equipa muito estável"
19	A modernização das instalações, aliada à melhoria da experiência do cliente, é uma prioridade estratégica na visão de médio e longo prazo da empresa.	"Estamos a reformular o espaço atual. O foco é melhorar a experiência do cliente aqui"
20	As principais limitações internas relacionam-se com o espaço físico e com a morosidade dos processos burocráticos para aprovações de obras e renovações.	"Tudo o que é uma obra que precisa de uma aprovação da Câmara, estamos completamente tramados, porque são sempre meses

21	A empresa rejeita a expansão por franchising ou abertura de novas lojas para preservar a exclusividade, autenticidade e controlo sobre o produto.	"Não temos qualquer intenção de abrir outras lojas"
22	O foco da gestão está em optimizar o espaço atual e garantir condições para crescimento interno, antes de pensar em qualquer tipo de expansão externa.	"Estamos a reformular o espaço atual. [...] há pelo menos meia dúzia de grandes obras que estão e que vão acontecer aqui."
23	Os investimentos são feitos apenas quando existe controlo total sobre os recursos e processos, refletindo uma gestão cautelosa e prudente.	"Só se investe naquilo que conseguimos controlar"
24	A coerência entre os valores históricos da empresa e as decisões estratégicas é um princípio fundamental que orienta toda a atuação organizacional.	"A estratégia é sempre alinhada com os nossos valores"
25	O planeamento estratégico é feito com foco no longo prazo, mas de forma realista e gradual, centrado na requalificação e adaptação do espaço existente.	"Se acontecer em 10 é ótimo. Se daqui a 10 anos tudo aquilo que nós idealizamos para este espaço estiver cumprido, seria absolutamente fantástico"

ANEXOS

ANEXO A – PASTEIS VENDIDOS ENTRE 1995 E 2024

PASTÉIS DE BELÉM		VENDIDOS - ANUAL	1995 A 2024
ANO	PASTÉIS DE BELÉM VENDIDOS	ANO	PASTÉIS DE BELÉM VENDIDOS
1995	4 135 930	2017	9 077 863
1996	4 242 152	2023	9 074 238
1997	4 427 778	2019	9 061 845
1998	4 670 464	2018	8 988 405
1999	4 353 370	2024	8 954 849
2000	4 392 598	2016	8 744 730
2001	4 527 116	2015	8 208 543
2002	4 629 706	2011	7 767 433
2003	4 746 271	2022	7 600 485
2004	5 624 035	2014	7 578 925
2005	5 895 319	2010	7 548 981
2006	6 568 755	2008	7 420 803
2007	7 191 426	2012	7 335 124
2008	7 420 803	2009	7 227 924
2009	7 227 924	2007	7 191 426
2010	7 548 981	2013	7 145 973
2011	7 767 433	2006	6 568 755
2012	7 335 124	2005	5 895 319
2013	7 145 973	2004	5 624 035
2014	7 578 925	2003	4 746 271
2015	8 208 543	1998	4 670 464
2016	8 744 730	2002	4 629 706
2017	9 077 863	2001	4 527 116
2018	8 988 405	1997	4 427 778
2019	9 061 845	2000	4 392 598
2020	3 383 432	2021	4 365 510
2021	4 365 510	1999	4 353 370
2022	7 600 485	1996	4 242 152
2023	9 074 238	1995	4 135 930
2024	8 954 849	2020	3 383 432

“PROPAGANDA AMERICANA: “A DIPLOMACIA PÚBLICA” E O REGIME PORTUGUÊS”

Olga Maria Oliveira Duarte, Academia Militar, duarte.omo@exercito.pt

DOI: https://doi.org/10.60746/8_17_42483

ABSTRACT

During much of the twentieth century, US policymakers made use of propaganda as a tool to bring international audiences closer to the values of the democratic system, to convince the world of its capacity for international leadership and the fight against Soviet communism, carried out various programs of economic, cultural and scientific cooperation, involving several state and private departments and agencies. This study shows how a common tactic of the US government that consisted in associating the label of "public diplomacy" in support of US foreign policy throughout the world, including in Portugal, influenced foreign public opinion. In this way, we hope to conclude the connection between propaganda, culture, and foreign policy during the Cold War, persuasion being the means used in the service of national security.

Keywords: public diplomacy; propaganda; culture; foreign policy; US-Portugal relations.

RESUMO

Durante grande parte do século XX, os responsáveis pela política norte-americana, fazendo uso da propaganda como uma ferramenta para aproximar as audiências internacionais dos valores do sistema democrático, como forma de convencer o mundo da sua capacidade de liderança internacional e luta contra o comunismo soviético, levaram a cabo vários programas de cooperação económica, cultural e científica, que envolveram vários departamentos e agências estatais e privadas. Este

estudo mostra como uma tática comum do governo norte-americano que consistiu em associar à propaganda o rótulo de “diplomacia pública” de suporte à política externa dos EUA por todo o mundo, inclusive em Portugal, influenciou a opinião pública estrangeira. Desta forma, esperamos tirar conclusões sobre a ligação entre propaganda, cultura e política externa durante a Guerra Fria, sendo a persuasão o meio utilizado, ao serviço da segurança nacional.

Palavras-chave: diplomacia pública; propaganda; cultura; política externa; relações EUA-Portugal.

1. INTRODUÇÃO

O fim da II guerra mundial, em 1945, deu origem a uma nova ordem nas relações internacionais - a URSS e os EUA emergiram como superpotências. A população mundial viu-se confrontada com um mundo bipolar, e com a obrigação de ter de “escolher” entre quem defendia os seus interesses, se a ideologia socialista/comunista da União Soviética, se a ideologia capitalista dos EUA. Ambos os lados combateram uma guerra fria cultural através da rádio, da televisão, da imprensa, propaganda, e outras formas de pressão psicológica. A tática usada pelo governo norte-americano consistiu em disfarçar a sua propaganda de “diplomacia pública” de suporte à política externa dos EUA por todo o mundo, inclusive em Portugal, de modo a convencer o mundo da sua capacidade de liderança internacional, e luta contra o comunismo soviético durante a guerra fria. Embora a guerra psicológica estivesse frequentemente ligada a campanhas agressivas direcionadas para a Europa Oriental, importantes atividades de propaganda dos Estados Unidos aconteceram na Europa Ocidental e, a partir de meados da década de 1950, grande parte da atenção virou-se para países da Ásia, América Latina e África.

Este período foi ainda mais importante para Portugal, na medida em que se tratou de um período de grande mudança política, económica e social com o regime do Estado

Novo. Com o fim da guerra, e com a emergência de um sistema internacional bipolar, a situação de Portugal tinha mudado, pois passava a fazer parte do sistema internacional, e por isso tinha de escolher qual a posição que pretendia ocupar entre as duas potências. Alinhou-se ao polo liderado pelos EUA. Esta decisão, para além de confirmar o caráter anticomunista de Oliveira Salazar, iria também influenciar e alterar a sua política externa e a relação com os Estados Unidos. O regime de Salazar, ao contrário das outras nações, insistia na sua identidade própria e na sua independência contra as forças que representavam a homogeneização e a modernização segundo os modelos capitalistas. Para o governo português, a preservação do seu império ultramarino era de suma importância, um elemento fulcral da política externa de Salazar desde a II guerra mundial, e do qual não estava disposto a abdicar. Do lado oposto, estava Kennedy, eleito presidente dos Estados Unidos em 1961, adepto de uma política de revisão do posicionamento americano em relação a África, de modo a estabelecer a sua influência entre as novas nações africanas nascidas da descolonização europeia.

2. PROPAGANDA: A DIPLOMACIA PÚBLICA NA ESTRATÉGIA SEGUIDA PELOS EUA

Muitos autores diferenciam diplomacia pública de propaganda. Contudo, nem sempre é uma tarefa fácil devido à imprecisão da definição do termo “propaganda”, uma vez que durante a guerra fria, e ainda hoje, o termo “diplomacia pública” tem sido utilizado como o sinônimo mais comum para propaganda. Depois de 1933, o governo nazi adicionou adidos culturais a algumas das suas embaixadas que, com o pretexto da cultura, disseminavam propaganda nazista. Quando os nazis formaram governo, Goebbels chamou o seu ministério de Propagandaministerium (ministério da propaganda), atribuindo a partir deste momento a conotação negativa que o termo acarreta, e que até hoje não foi possível alterar, devido a informações pouco, ou nada credíveis, resultado das atividades suspeitas seguidas pelos estados (Roberts 2007).

A disseminação da propaganda nazi pelo mundo levou alguns países a tomarem iniciativas de caráter cultural para contrapor esse ataque. Os programas das agências de propaganda dos EUA eram responsáveis por todos os programas culturais e educacionais do governo no estrangeiro, como a exibição de filmes e exposições, a realização de espetáculos, a manutenção e desenvolvimento de bibliotecas americanas, ou ainda o intercâmbio de professores e estudantes.

As agências propagandísticas mais importantes de projeção cultural, de informação e de difusão do governo dos Estados Unidos no estrangeiro foram criadas em períodos relacionados com guerra ou ameaça de guerra, como o Creel Committee (CPI) na primeira guerra mundial; o Office of War Information (OWI) e a Voice of America (VOA) na segunda guerra mundial; a Central Intelligence Agency (CIA), a Radio Free Europe (RFE) e a United States Information Agency (USIA) na guerra fria. De acordo com Paulu (1953, 301), foram várias as razões que levaram os Estados Unidos a entrar no desenvolvimento de atividades de propaganda, mas, de um modo geral, faltavam os incentivos que haviam levado os outros países a embarcar neste tipo de atividades, como o fato de não se encontrarem isolados politicamente como a União Soviética após a I guerra mundial, ou não terem qualquer ligação colonial com outros países, como os Países Baixos e a Grã-Bretanha. Mas a preocupação com a política internacional e com o sucesso da campanha de propaganda do eixo contra a América determinaram o começo do envolvimento dos Estados Unidos neste tipo de atividades (Paulu 1953). Neste sentido, e tendo em conta o poder que os meios de comunicação podiam ter na influência da opinião pública, todas as administrações presidenciais dos EUA quiseram tirar vantagem desse fato, tentando manipular a imprensa durante os anos da guerra fria para o programa de propaganda norte-americano.

A partir do final da década de 1940, a projeção dos Estados Unidos no exterior passou a estar ligada à imagem de uma sociedade modelo, geralmente associada à liberdade, à modernidade, ao desenvolvimento tecnológico, ao progresso e aos ideais

democráticos, a que chamaram American Way of Life. Durante o período da guerra fria, o padrão de vida da população dos Estados Unidos caracterizava-se pelo capitalismo, pela democracia, em oposição ao da União Soviética, que representava o socialismo, o autoritarismo. No século XX, esta ideologia de vida espalhou-se pelos quatro cantos do mundo, sendo adotada, incorporada e adaptada pelas mais diferentes culturas. Perante uma Europa recetiva a este modelo de prosperidade e bem-estar, os EUA lançaram-se no negócio da persuasão internacional. Através do entretenimento, do cinema, da rádio, do teatro, da literatura, da música, ou até mesmo de iniciativas educativas, a diplomacia pública norte-americana, disfarçada de propaganda, começava a integrar-se no espaço europeu, a influenciar os outros países de acordo com os seus interesses políticos e económicos.

3. PORTUGAL, SALAZAR E A IDENTIDADE NACIONAL

Em termos de aceitação do modelo americano, as reações foram muito diversas, uma vez que tiveram efeitos não só na organização económica e nas alianças político-militares, mas também na cultura e na sociedade, elementos frequentemente associados à preservação da identidade nacional. No que diz respeito a Portugal, a aceitação foi negativa, pois durante grande parte do período da guerra fria, o país viveu sob o regime ditatorial do Estado Novo, defensor da identidade nacional (nacionalismo), de ideais próprios, com misturas iguais de princípios católicos romanos e fascistas semelhantes ao de Mussolini, que fez de Portugal um país com algumas características únicas relevantes, no contexto de duas guerras mundiais. Em 11 de abril de 1933 nasce a Constituição Política, um diploma extenso de conteúdo ideológico, criado pelo novo chefe do governo português, António de Oliveira Salazar e que marca o fim da ditadura militar e consolida o Estado Novo. Os seus princípios eram: a negação da democracia e dos partidos; um corporativismo atento às mudanças económica e social e o integrismo colonial.

De acordo com Ferreira (2011, 22), para o chefe do governo, a sua política de renovação nacional apenas pretendia defender a religião católica, o passado mítico da história de Portugal, a organização social, em especial a família, e o valor do trabalho, daí que o apoio do povo devia surgir como algo natural, principalmente porque Salazar abdicara de tudo (conforto, carreira académica, família) para se dedicar a reerguer Portugal, a construir a sua identidade. Salazar, fiel ao princípio do *divide et imperat*, e enquanto chefe do governo, teve sempre como interesse prioritário manter a estabilidade interna do regime evitando, por isso, concentrações de poder no interior do estado que pusessem em causa a sua governação. Conseguindo a pouco e pouco tornar-se no líder do povo português, ao afirmar-se como um homem simples, Salazar pretendia mudar o país e renovar a consciência dos portugueses para um forte sentido patriótico com base na nação, na família e na defesa de ideais conservadores, através da igreja católica. A sociedade portuguesa, segundo o modelo salazarista era, por isso, uma sociedade educada segundo o cristianismo (Deus), o nacionalismo (Pátria) e o corporativismo (Família).

A sua política de renovação nacional ambicionava modificar o modo de pensar e ser da sociedade portuguesa, recuperando a sua "verdadeira" essência, assente numa forte socialização tradicionalista, através de um modelo de integração social baseado nos valores e ideais do regime. Para o chefe do governo o povo, estava destinado a ser o objeto da política do Estado Novo, nunca sujeito produtor de decisão política, pois precisava de ser doutrinado nos valores da "nova ordem moral". Uma missão que estava a cargo das elites do regime. As forças armadas e a administração pública foram os maiores fornecedores de ministros, a maioria professores universitários, particularmente de direito, educados no espírito do interesse nacional. Elas saberiam controlar a população e garantir a estabilidade e durabilidade do regime (Peña-Rodrigues 2013). Neste sentido, para o regime era necessário criar um homem renovado e livre dos vícios do liberalismo, do racionalismo e do marxismo e torná-lo respeitador das hierarquias sociais e políticas.

Neste contexto, a identificação da sociedade com a política do seu líder exigiu que as instituições desenvolvessem campanhas de propaganda a favor do Estado Novo e das suas obras de valorização nacional, não só a nível nacional como internacional, através das embaixadas portuguesas e de jornalistas estrangeiros que publicavam artigos favoráveis ao regime, o que levou à criação do Secretariado da Propaganda Nacional (SPN). Segundo o historiador Rosas (2015, 37), Salazar tinha sentimentos contraditórios em relação à propaganda, já que reconhecia a sua necessidade face à “crise moral das sociedades, à rotura dos automatismos de obediência hierárquica dos países “bem organizados”, por virtude da massificação das políticas”, mas lamentava ser esta a única forma de alcançar a meta do bom governo. O SPN foi fundado em 25 de setembro de 1933, sob a direção do jornalista António Ferro, apesar de não ter o mesmo conceito de tradição e de espírito nacional que Salazar, e cujo objetivo era dar a conhecer a identidade nacional ao mundo, proteger o regime de campanhas de propaganda contrárias à sua política, convencer a sociedade portuguesa da necessidade de implementar e consolidar em Portugal a visão da realidade de Salazar, assim como integrar os princípios ideológicos na base do Estado Novo, na cultura e educação nacionais.

Recorrendo à propaganda, o SPN pretendia desenvolver um clima interno de ressurgimento nacional que alastrasse também para o exterior, pelo que durante a primeira década, o regime fez da política cultural a sua prioridade, com o objetivo de recuperar “a verdadeira cultura portuguesa” enraizada em princípios conservadores e retrógrados (Corkill e Almeida 2009, 381), através da qual a população era encorajada a voltar ao passado, a regressar ao tradicional nacional, e os movimentos culturais eram orientados no sentido de glorificar o regime e Salazar. Assim, e como parte da sua política de renovação cultural, desenvolveu um extenso programa de restauração do património nacional, como bem exemplificou a “Exposição do Mundo Português”, o maior evento cultural do Estado Novo, ocorrido entre junho e dezembro de 1940, onde eram mostrados os símbolos da identidade do

regime, como “Deus, nação, família, trabalho, autoridade, ruralidade (valores tradicionais e vida camponesa), unidade, coesão, reconhecimento internacional, universalismo, império e civilização” (Corkill e Almeida 2009, 382).

Salazar também reconheceu a importância das elites intelectuais internacionais na divulgação da sua ação no exterior, por isso quando recorreu à propaganda teve em conta a situação política europeia, ameaçada por regimes ditatoriais e conflitos armados. Neste contexto, interessava-lhe apresentar Portugal ao exterior, através da cultura, como um exemplo de país ordenado, coeso e em progresso, resultado da sua ação governativa, da sua missão civilizadora (Ferreira 2011). Independentemente dos meios utilizados para disseminar a propaganda do regime, esta seria sempre para “a difusão de uma ideia integrativa de uma nação coletiva forjada pela união do nacionalismo, do tradicionalismo e do ruralismo, com uma linguagem moderna” (Pinto e Carvalho 2018, 137).

Apesar de António Ferro ser para Salazar a força de que este precisava para valorizar a sua política, nem sempre concordava com a sua visão modernista, já que para Salazar tudo deveria girar em torno da Nação, do tradicional. Uma posição bem patente, por exemplo, na Exposição de Portugal de 1940, que exaltava uma era passada, a era da Fundação do Estado Português (1140) e da Restauração da Independência (1640), em comparação com a New York World Fair, realizada no mesmo ano, mas cuja temática estava direcionada para o futuro e para o progresso. Apesar de ter gerido o país com base numa visão de caráter tradicionalista e católico, tinha consciência da inevitabilidade da modernização, e da ameaça que esta constituía à identidade nacional. O uso da censura e da PIDE - Polícia Internacional Defesa do Estado, permitiam ao regime distorcer a realidade, criando uma nova e falsa percepção da estrutura política e social do país, tendo em conta uma perspetiva profundamente nacionalista, e afastavam a nação de influências estrangeiras. Este medo de uma modernização segundo os modelos capitalistas que imperavam no mundo ocidental, depois da II guerra mundial, contribuiu para o distanciamento de

Portugal em relação aos países ocidentais, assim como dificultou as relações diplomáticas durante anos.

4. AS RELAÇÕES TRANSATLÂNTICAS: A QUESTÃO COLONIAL

Portugal, sob o governo de António Salazar, permaneceu neutro durante a II guerra mundial, apesar da aliança centenária que tinha com a Grã-Bretanha. No entanto, com o fim da guerra, e com a emergência de um sistema internacional bipolar, a situação de Portugal tinha mudado, pois já não detinha a postura neutral de outrora e sentia-se isolado perante o ressurgimento das democracias europeias. Um período marcado também pelo início da descolonização, e ainda, pela fundação das Nações Unidas. Confrontado com o isolamento que esta mudança na Ordem Internacional o tinha vetado, Salazar apercebe-se que tinha de escolher qual a posição que pretendia ocupar entre as duas potências. Alinhou-se ao polo liderado pelos EUA. Em termos gerais, e antecipando o que será desenvolvido neste subcapítulo, esta decisão, para além de confirmar o caráter anticomunista de Oliveira Salazar, iria também influenciar e alterar a sua política externa e a relação com os Estados Unidos. De acordo com Nuno Severiano Teixeira (2006, 150), Salazar não estava disposto a reconhecer a emergência dos EUA como potência marítima, um estatuto que antes pertencia à Grã-Bretanha, assim como não concordava com o princípio de uns países decidirem sobre outros na Assembleia Geral da ONU, de maneira que não aceitava a imposição à descolonização. Uma situação que determinaria a evolução da política externa portuguesa em relação à segurança atlântica, à reconstrução da Europa e à questão da descolonização.

Neste período o objetivo da política externa do Estado Novo era essencialmente a defesa da independência nacional, por conseguinte os seus princípios eram: evitar envolver-se em conflitos europeus; manter a amizade peninsular; desenvolver as potencialidades das colónias ultramarinas. Destacamos três momentos base das relações entre Portugal e os Estados Unidos, por acharmos que foi a partir deles, e

com eles, que se alterou a política externa de Salazar, e o seu relacionamento com os Estados Unidos: a participação no Plano Marshall, a adesão à North Atlantic Treaty Organization (NATO) e a autorização do uso da base militar das Lajes nos Açores. Como já tivemos oportunidade de referir nos capítulos anteriores, o Plano Marshall foi criado em 1947, para apoiar os países esgotados economicamente após o término da II Guerra Mundial. No entanto, Portugal decidiu prescindir da assistência financeira norte-americana, pois não se coadunava com os princípios da sua política. De acordo com a historiadora Fernanda Rollo (1994, 856), esses princípios colidiam com os pilares base que asseguravam o lançamento deste plano de recuperação económica, isto é: - Que os países europeus, à beira da rutura económica e financeira, não dispunham dos recursos necessários à sua construção; - Que, por isso, necessitavam de um gigantesco auxílio externo, atribuído de uma forma sistemática, que só os EUA se podiam propor disponibilizar; - Que esse auxílio só poderia tornar-se exequível se os próprios países europeus se juntassem e colaborassem na construção de um programa comum para utilização dessa ajuda.

Em 1948 Salazar começa a dar os primeiros passos em direção à internacionalização, e assina um acordo bilateral de cooperação militar com os Estados Unidos e adere à Organização Europeia de Cooperação Económica (OECE). Contudo, só no ano de 1949, mas agora ciente da necessidade de ajuda económica norte-americana, é que Portugal recorre a esta canalizada através do Plano Marshall. A evolução da política externa de Portugal face a esta mudança no espaço europeu seria marcada por uma dupla posição, ou seja, a presença nas organizações de cooperação económica, mas distanciamento quanto a tudo o que envolvesse integração com democracias. Em 1949, Portugal torna-se membro da North Atlantic Treaty Organization, apesar de não reunir os requisitos propostos, principalmente o fato de ser o único país dos restantes países fundadores com um regime ditatorial, contrariando o espírito democrático na base da organização.

No entanto, para os EUA havia dois aspetos muito fortes que pendiam a favor de Portugal: o fato de, apesar de neutral, estar próximo dos aliados durante a fase final da segunda guerra mundial, e o caráter anticomunista do Estado Novo. Se Salazar tinha tido reservas quanto à necessidade de ajuda do Plano Marshall, a entrada na NATO também não foi uma decisão rápida e fácil de tomar. Salazar não só receava que este tratado representasse uma ameaça às relações que Portugal tinha com Espanha, também ele uma ditadura, como também fosse uma ameaça à integração da Alemanha Ocidental. Acrescente-se também o fato de Salazar acreditar que o governo norte-americano não pretendia reconhecer a importância das colónias para as potências europeias. Apesar de várias discussões, mesmo depois de ver os seus pedidos recusados, e apesar dos fatores que tinha contra si, Portugal tornou-se membro fundador da North Atlantic Treaty Organization em 1949. Seis anos depois, em 1955, Portugal entra para a Organização das Nações Unidas (ONU), fortalecendo deste modo, a sua posição na esfera internacional.

Mas o que beneficiou Portugal com esta adesão? O historiador António Telo (1999, 45-46) apresenta sete razões: (1) Portugal passou a fazer parte do sistema Ocidental Atlântico, deixando de vez a “zona não inserida” da qual fazia parte juntamente com Espanha e respetivas áreas territoriais em África e América Latina; (2) recuperou parcialmente a parceria que tinha com a Grã-Bretanha, parceria essa que se encontrava enfraquecida; (3) deu início a uma aproximação com os Estados Unidos e reconhecimento de Portugal como o interlocutor Ibérico junto dos países que dominavam o Atlântico; (4) introduziu no país as principais técnicas, métodos e formas de organização das sociedades pós-industriais, em todas as esferas da sociedade; (5) permitiu que as Forças Armadas e a estrutura da Defesa se tornassem semelhantes às das democracias ocidentais, sem nunca perder a sua originalidade base; (6) modificou a política de defesa e militar do país em 1949-59; (7) e facilitou a passagem do país de um regime para uma democracia pluralista, quer através de

Forças Armadas modernas, quer apoando os passos principais no que viria a ser um período sensível para Portugal em 1974-76.

A partir deste momento, Portugal dava início à sua integração na esfera de influência norte-americana na Europa Ocidental, permitindo-lhe aceder a compromissos a outros níveis, como o económico, do qual resultou a sua adesão ao Plano Marshall. Com a assinatura do Tratado do Atlântico Norte, a relação entre os Estados Unidos e Portugal alterou-se, os EUA estavam a aumentar a sua influência diplomática sobre o governo português, e Portugal passou a fazer parte do bloco ocidental. No fundo, o governo americano queria tirar proveito deste pacto para renovar a presença das forças norte-americanas na base das Lajes, nos Açores. Este tinha sido, de facto, a principal razão do convite a Portugal para assinar o Tratado do Atlântico Norte, uma questão geoestratégica e o momento mais tenso nas relações entre os dois países. Para entendermos todo as discussões que estiveram por detrás da entrada de Portugal na NATO, temos de recuar uns anos, até 1943, quando tudo começou.

Foi nos períodos das primeira e segunda guerras mundiais que a importância geoestratégica do arquipélago dos Açores se tornou mais relevante. A sua localização permitia o rápido acesso à Europa, África e Médio Oriente, um fator essencial para os Estados Unidos no contexto da Guerra Fria, no confronto com a União Soviética, e um meio de evitar um eventual avanço das potências do Eixo à Península Ibérica. Em 1943, pouco tempo depois da Cimeira de Moscovo, os Estados Unidos, a Inglaterra e a União Soviética acordaram na necessidade de nova pressão à Alemanha, uma decisão mais tarde confirmada na Conferência de Teerão, pelo que a criação de bases navais e aéreas nos Açores, entre outros recursos, eram fundamentais para a ofensiva contra o nazismo (Rodrigues 2004). A base das Lajes nos Açores representava um ponto de apoio aéreo para projeção de força militar a longa distância, um aspeto que interessava aos EUA, mas que Portugal permitia apenas, e em nome da aliança, a unidades inglesas que se quisessem instalar lá, ao

passo que os americanos só podiam servir-se dela se os seus aviões estivessem em trânsito (Telo 2008).

Com os países aliados perto de vencer a guerra, e com a possibilidade de que a continuação de recusa em conceder a utilização das bases açorianas poderia pôr em causa as colónias portuguesas, Salazar resolve entrar em conversações com o governo norte-americano e, após longas e difíceis negociações, é assinado um acordo entre os dois governos em novembro de 1944, o qual autorizava a utilização das bases dos Açores em tempo de conflito. No entanto, o fim da II guerra mundial, viria pôr em causa este acordo. A partir de 1945, os dois governos iniciam conversações para resolver esta situação e, em fevereiro de 1948, os dois países assinam o Acordo das Lajes, um acordo bilateral de cooperação militar entre Portugal e os Estados Unidos para obtenção de direitos sobre as bases portuguesas em tempo de paz, sujeito a sucessivas renovações. No entanto, o acordo não concedia aos Estados Unidos direitos de permanência no território a longo prazo, o que levou o governo dos EUA a convidar Portugal a aderir à NATO, tal como veio a acontecer em 1949, embora fosse o único país com um regime ditatorial.

Os acordos de permanência norte-americana na base eram renovados periodicamente, sem necessidade de as forças militares se retirarem do arquipélago. No entanto, a partir de meados dos anos 1950, e em especial na Administração Eisenhower, a relação entre os dois países começa a entrar numa fase menos boa, devido à política americana apostada em fazer valer as suas tradições anticoloniais, e preocupada com o comunismo soviético que ameaçava cada vez mais a hegemonia dos Estados Unidos. Em 1954, Portugal precisou do apoio e solidariedade internacional dos Estados Unidos, quando a União Indiana decidiu ocupar os enclaves portugueses de Dadrá e Nagar Aveli, proibindo o acesso às autoridades portuguesas e às forças militares a estas regiões, mas a resposta de Washington não foi a desejada, tal como refere o historiador Rodrigues (2002, 26-27). Esta situação começava a pôr em causa as negociações entre os dois países em relação à

continuação das forças militares norte-americanas na base das Lajes, uma vez que o governo americano se recusava a condenar a atitude da União Indiana, e mostrava indecisão sobre o colonialismo em relação a Portugal. Contudo, em 1957 os Estados Unidos veem renovado o acordo das Lajes e o clima de instabilidade entre os dois países parecia ter desaparecido.

Dois anos antes, em 1955 Portugal aderiu à ONU, iniciando um período de grandes problemas em termos de política externa devido à sua política colonial. Com Eisenhower a tentar não entrar em confronto com Salazar, em dezembro de 1960, num conjunto de votações que ocorreu na Assembleia Geral das Nações Unidas, quando surgiu a questão da condenação do colonialismo (Resolução 1514), os Estados Unidos votaram a favor, mas abstiveram-se quando a votação foi sobre as colónias portuguesas. Uma posição que refletia no fundo, a indecisão do governo dos EUA que defendia as suas políticas para África, de modo a evitar a entrada do comunismo soviético neste continente, apoiando os movimentos de libertação, mas ao mesmo tempo também não queria afastar o seu aliado português, arriscando-se a perder a base dos Açores.

Contudo, foi durante a administração Kennedy que as relações entre Portugal e os Estados Unidos mais se agravaram, devido à reformulação da política externa americana em relação a África. Para o governo português, a preservação do seu império ultramarino era de suma importância, um elemento fulcral da política externa de Salazar desde a segunda guerra mundial, e do qual não estava disposto a abdicar. Neste contexto, mas do lado oposto, surge Kennedy, eleito presidente dos Estados Unidos em 1961, adepto de uma política de revisão do posicionamento americano em relação a África, de modo a estabelecer a sua influência entre as novas nações africanas nascidas da descolonização europeia. África apresentava-se como uma nova fonte de mercado para a indústria americana, com importantes fontes de matérias-primas e, acima de tudo, um valoroso ponto geopolítico para a defesa do Ocidente (Rodrigues 2000, 53).

Em abril de 1961, depois da informação da existência de confrontos anticoloniais em Angola, a Assembleia Geral da ONU aprovou a resolução 1603 (XV), que pedia a Portugal a introdução de reformas em relação a Angola, que passariam a definir este país como um território autónomo. Os Estados Unidos votaram a favor desta resolução, contrariando o que tinha vindo a ser usual durante a administração Eisenhower, o voto de abstenção quando a questão era as colónias portuguesas. A tensão entre os dois países era agora mais acentuada e acabaria por piorar ao longo de 1961 e 1962, com o apoio dos Estados Unidos a organizações e líderes nacionalistas africanos, a União dos Povos de Angola (UPA), uma fação pró-occidental, e o Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA), uma fação pró-comunista, fomentando a possibilidade da criação de uma frente de libertação angolana (Rodrigues 2002). Ainda no mesmo ano, e como se não bastasse a situação periclitante entre os dois governos, os Estados Unidos adotam uma nova política no que diz respeito à venda de armas a Portugal, que se traduziu no NSAM 60, e que estabelecia, entre outras determinações, que os EUA não deviam fazer exportações para os dois países envolvidos no conflito, e que deviam encetar todos os esforços para evitar que Portugal disponibilizasse equipamento militar fornecido pela NATO e, a ser utilizado, que o fizesse apenas no âmbito desta organização. Não será de estranhar por isso, que quando o governo português tomou conhecimento que a União Indiana se preparava para levar a cabo uma ocupação militar a Goa, Damão e Diu, e pediu ajuda a Washington para tornar público a sua posição em relação a ataques contra territórios portugueses, tenha encontrado falta de firmeza (Rodrigues 2002, 121).

Durante os anos de 1961 e 1962, a crise entre o regime de Salazar e a administração Kennedy diminuiu de intensidade, quando Portugal usou do trunfo da aproximação do fim do empréstimo das bases dos Açores aos norte-americanos, em dezembro de 1962, obrigando com Kennedy a escolher a Europa em detrimento de África. Durante a administração de Lyndon Johnson a crise entre os dois

governos diminuiu ainda mais, principalmente em relação à postura de Portugal face à sua política nas colónias. Apesar do período de calmaria que dominou as relações entre Portugal e os Estados Unidos durante a Administração Johnson, a comunidade internacional continuava a exigir o fim dos territórios ultramarinos portugueses. Este foi o período mais difícil do Estado Novo em termos de política externa, com o regime de Salazar a isolar-se cada vez mais devido à defesa das colónias portuguesas, e que só irá terminar com a queda do regime em 1974.

5. CONCLUSÃO

O resultado da II guerra mundial levou a um confronto maciço soviético-americano a nível económico, ideológico e militar que ajudou a moldar as condições políticas, económicas e sociais de outras nações, em especial na Europa. Os interesses estratégicos, comerciais e políticos dos Estados Unidos em relação aos outros países exigiam que as suas ações fossem, não apenas atrativas e explicadas com precisão, mas também eficazes no combate ao comunismo soviético. Deste modo, mobilizaram toda uma máquina de propaganda, em períodos de guerra, quando a população se encontrava mais fragilizada, e como tal capaz de ser moldada segundo os ideais e valores norte-americanos, e também em período de não guerra, mas obrigando o público estrangeiro a ter de escolher entre dois tipos de ideologia, isto é, entre o capitalismo norte-americano, e o comunismo soviético.

No que diz respeito a Portugal, ao longo do século XX e dentro do contexto internacional, apresentava-se com características únicas. Portugal foi, para referir apenas algumas dessas características, um dos primeiros países com um regime ditatorial, um dos poucos países que não participou na II guerra mundial, permanecendo neutro durante todo o período da guerra, foi uma das primeiras repúblicas europeias, ou ainda, um dos países fundadores da OTAN com uma ditadura. Particularidades que adivinhavam a força da política externa de Oliveira Salazar. Para além da expressão autoritária, presidencialista e antiparlamentar, o

aparelho repressivo e a subordinação da liberdade do povo aos interesses do Estado, causaram grande preocupação em Washington. Para o regime, a preservação do seu império ultramarino era de suma importância, um elemento fulcral da política externa de Salazar desde a II guerra mundial, e do qual não estava disposto a abdicar. De acordo com Pinto (2007, 43), a resistência de Salazar em relação à ocupação das bases do arquipélago dos Açores e os cenários de derrube do regime enquanto arma de arremesso são várias vezes equacionados, sobretudo pelos norte-americanos e só suavizada com o acordo de cedência das bases açorianas aos aliados perante uma administração norte-americana impaciente. A partir deste momento a sobrevivência do regime seria a sua prioridade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Corkill, D.; Almeida, J. (2009). Commemoration and Propaganda in Salazar's Portugal: The Mundo Português Exposition of 1940. *Journal of Contemporary History*, 44, 3.
- Ferreira, J. M. (2011). *Os Açores na Política Internacional*. Tinta-da-China
- Paulu, B. (1953). The Smith-Mundt Act: A Legislative History. *Journalism Quarterly*, 300.
- Peña-Rodrigues, A. (2013). Los grandes héroes ibéricos. Salazar, Franco y la Guerra Civil española: prensa y propaganda. *Journal of Spanish Cultural Studies*, 14, 1.
- Pinto, A. C. (2007). O Estado Novo Português e a vaga autoritária dos anos 1930 do século XX, em O Corporativismo em Português, Civilização Brasileira.
- Roberts, W. R. (2007). What is public diplomacy? Past practices, present conduct, possible future. *Mediterranean Quarterly*, Vol. 18, Issue 4, 36-52. D
- Rodrigues, L. N. (2000). As Negociações Que Nunca Acabaram, a renovação do acordo das Lages em 1962. *Penólope*, 22, 3-70.

- Rodrigues, L. N. (2002). *Kennedy-Salazar: a crise de uma Aliança. As Relações Luso-Americanas entre 1961 e 1963*. Editorial Notícias.
- Rodrigues, L. N. (2004). O debate sobre as origens da Guerra Fria. *Comunicação apresentada no Seminário "As Crises da Guerra Fria na Ásia e na Europa"*, abril de 2010.
- Rollo, M. F. (1994). Portugal e o Plano Marshall: História De Uma Adesão a Contragosto (1947-1952). *Análise Social*, Vol. 29, no. 128, 841-869.
- Rosas, F. (2015). *Salazar e o Poder – A Arte de Saber Durar*. Tinta da China.
- Teixeira, N. S. (2006). Portugal, a Europa e os Estados Unidos: uma perspetiva histórica, em Luís Nuno Rodrigues (orgs.), *Regimes e Império: As relações luso-americanas no século XX*, FLAD/IPRI, 147-162.
- Telo, A. J. (1999). *Os Açores e o Controlo do Atlântico 1898/1948*. Editora Asa.
- Telo, A. J. (2008). *História Contemporânea de Portugal, do 25 de Abril à atualidade*. Volume II, Editorial Presença

CAPACITAÇÃO DO SISTEMA INTEGRADO DE VIGILÂNCIA COMANDO E CONTROLO: EXTENSÃO AOS AÇORES

Mário Ricardo Fernandes Pinto de Carvalho, Guarda Nacional Republicana,
carvalho.mrfp@gnr.pt

Ana Romão, Academia militar, anaromao74@gmail.com

Miguel Ângelo Reis Alves Amorim, Guarda Nacional Republicana,
amorim.mar@gnr.pt

DOI: https://doi.org/10.60746/8_17_42484

ABSTRACT

This research addresses a current issue under development in the National Republican Guard, namely the need to expand Integrated Surveillance Command and Control System in the Azores region, with the aim of analyzing the strategic capacity building of the system.

Through analysis and literature review, the study identifies potential areas for improvement, especially in Personnel, Training, and Organization. The results suggest a growth strategy for operational enhancement.

Keywords: Azores; Capacity Building; National Republican Guard; Maritime Surveillance; Strategy; Strategic Options; SWOT.

RESUMO

Esta investigação aborda um problema atual em desenvolvimento na Guarda Nacional Republicana, nomeadamente a necessidade de expandir o Sistema Integrado de Comando e Controlo de Vigilância na região dos Açores, com o objetivo de analisar a construção estratégica de capacidade do sistema. Através da revisão de literatura e com recurso a dados empíricos, o estudo identifica áreas potenciais de melhoria, especialmente ao nível do Pessoal, Formação e Organização.

Os resultados sugerem uma estratégia de crescimento para o aprimoramento operacional.

Palavras-chave: Açores; Capacitação; Guarda Nacional Republicana; Vigilância marítima; Estratégia; Opções Estratégicas; SWOT;

1. INTRODUÇÃO

A presente pesquisa tem subjacente as responsabilidades da Guarda Nacional Republicana (GNR) na vigilância das fronteiras marítimas nacionais, considerando a importância estratégica da localização geográfica de Portugal no contexto da União Europeia (UE) (Cunha, 2004). Os desafios daí imanentes, tal como expressos na Estratégia da Guarda 2025 e em variadíssimos documentos, como as avaliações Schengen, têm orientado a modernização do Sistema Integrado de Vigilância Comando e Controlo (SIVICC), responsável pela vigilância marítima nacional (GNR, 2022a e 2023).

O problema que se pretende explorar é a possibilidade de extensão do SIVICC ao Comando Territorial (CTer) dos Açores, para reforçar a contribuição portuguesa na segurança europeia (GNR, 2022b). Os objetivos incluem avaliar a estratégia de implementação do SIVICC Ultra nas vertentes estratégica, técnica e operacional, utilizando métricas alinhadas com os processos de capacitação implementados pela UE e pela NATO (EDA, 2018; Zandee, 2019; Nunes, 2020).

O artigo inicia-se com um enquadramento teórico, em que se aborda a segurança das fronteiras externas europeias e a cooperação entre os Estados Membros, situando-se a missão da GNR e o SIVICC nesse âmbito. Prossegue-se com a definição do conceito de capacitação e respetivos processos, a que se segue a explanação das condicionantes a considerar na análise estratégica. As notas metodológicas explicitam as fases da investigação desenvolvida, bem como os métodos e técnicas de recolha e tratamento de dados. Por último, a apresentam-se e discutem-se os

resultados apurados, que permitirão concluir quanto às opções estratégicas a considerar no desenvolvimento do SIVICC e sua extensão aos Açores.

2. A SEGURANÇA DAS FRONTEIRAS EXTERNAS EUROPEIAS

A segurança é um dos princípios originários da União Europeia (UE) e a segurança marítima das fronteiras externas europeias revela-se crucial, uma vez que os EM têm interesses estratégicos diretamente associados ao mar (Comissão Europeia, 2014). O facto de grande parte do comércio (90% externo e 40% interno à UE) ser efetuado por via marítima, o peso do setor da pesca na economia e a existência de um elevado trânsito de passageiros (Comissão Europeia, 2014 e Lutterbeck, 2021) ilustram a importância económica das geografias marítimas.

Enquanto interesses estratégicos relativos ao mar da UE, a prevenção de conflitos e manutenção de paz figuram entre as prioridades, constituindo interesses específicos a proteção de infraestruturas marítimas, prevenção de criminalidade e inovação científica (Comissão Europeia, 2014). Em termos de ameaças à concretização dos interesses estratégicos, identificam-se fenómenos como Imigração Ilegal, Pirataria e Terrorismo, Tráfico e Contrabando, para além de Riscos Ambientais (Conceito Estratégico de Defesa Nacional (2013); José, 2016; European Comission, 2023).

2.1. GESTÃO INTEGRADA DE FRONTEIRAS E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

Para consolidar a resposta aos problemas fronteiriços de cada EM, o Regulamento (UE) 2016/1624 do Parlamento Europeu e do Conselho introduziu o conceito de Gestão Integrada de Fronteiras (GIF), abrangendo controlo de fronteiras, operações de busca/salvamento, cooperação internacional, medidas técnicas e operacionais (Gomes, 2019). Com este modelo, visa-se criar adaptabilidade a ambientes políticos e operacionais imprevisíveis, bem como assegurar uniformização de controlo de

fronteiras, com base em legislação comum, estabelecimento da Agência Frontex e vigência da solidariedade entre EM (Hermenegildo, 2018; Gomes, 2019).

A Frontex, instituída pelo Regulamento (CE) 2007/20046 de 26 de outubro de 2004, tem por missão assegurar a proteção das fronteiras externas e garantir a proteção, liberdade e segurança do espaço Europeu (Frontex, 2020). Através desta agência, os EM garantem a coordenação de operações conjuntas de intervenção, humanitárias e combate ao crime na costa europeia. A Frontex garante ainda, a supervisão e assistência, técnica e operacional, aos EM. Portugal é um membro ativo na Frontex, através da GNR, desde 2004 (Gomes, 2019; Frontex, 2020; Lima, 2022).

Os EM estabelecem a troca de informação constante no âmbito da vigilância através do *European Border Surveillance* (EUROSUR), sistema europeu de vigilância fronteiriça, criado pelo Regulamento (UE) n.º 1052/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho da UE.

2.2. SISTEMA E SUBSISTEMAS SIVICC

O SIVICC é um sistema destinado a garantir a segurança da costa portuguesa, assegurando a vigilância da área compreendida entre a linha de costa e uma distância de 24 milhas náuticas da mesma, operando 24 horas por dia (Bessa, 2014). Garante a vigilância, através da deteção, localização e identificação de ameaças no mar territorial, recolhendo informação posteriormente analisada no Centro de Comando e Controlo Nacional (CCCN). Este sistema envolve instalações físicas, sensores e sistemas de comunicação, totalizando vinte postos de observação (PO), oito postos de observação contentorizados e oito postos de observação móveis (POM), distribuídos ao longo da costa portuguesa, ligados através de uma rede de rádio (Bessa, 2014; Rosário, 2015; José, 2016). A recolha de informação dá-se através de sensores eletro-óticos, radar, visual (câmaras digitais), voz (rádio e telefone) e geográfica, acessível ao dispositivo da Unidade de Controlo Costeiro e Fronteiras (UCCF) da GNR no CCCN (Rosário, 2015). O tratamento e partilha de informação

pelo CCCN, é um fator chave, uma vez que o CCCN é o elo de ligação na troca de informação com os restantes EM, no âmbito da Frontex (Comissão Europeia, 2021).

3. PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO DE CAPACIDADES

Na ótica militar, o conceito de capacidade é definido como a aptidão necessária para que a força possa cumprir a sua missão (Conselho Superior de Defesa Nacional [CSDN], 2014; Nunes, 2020). De acordo com a European Defense Agency (EDA) (2018), o processo de desenvolvimento de capacidades (PDC) traduz-se num processo cíclico, que parte do nível de ambição estratégica e identificação das necessidades, para determinar a existência de lacunas, avaliar o seu impacto e promover o seu preenchimento reduzindo o risco operacional.

Por sua vez, a NATO define o PDC como a melhoria/transformação, das capacidades nas áreas: Doutrina, Organização, Treino, Material, Liderança, Pessoal, Instalações e Interoperabilidade (DOTMLPII) (Lofgren, 2016; NATO, 2016; Zandee, 2019; Nunes, 2020). Assim, tendo em conta que a UE tem vindo adotar os conceitos de desenvolvimento de capacidades da NATO (EDA, 2018; Zandee, 2019; Nunes, 2020), torna-se relevante que a conceptualização do PDC tenha uma abordagem alinhada com os PDC de ambas as entidades. Assim, tendo por base os princípios formulados no PDC a nível da UE, o ciclo de capacitação do SIVICC irá assentar na identificação de necessidades, avaliação e suprimento das mesmas.

3.1. IDENTIFICAÇÃO E AVALIAÇÃO DE NECESSIDADES

A Identificação das Necessidades do SIVICC resulta de um levantamento realizado pela GNR e pela UE (GNR, 2021b; 2022). A identificação por parte da UE, decorre da avaliação das capacidades dos EM através da Avaliação de Vulnerabilidades e pela Avaliação Schengen (AS). As principais necessidades ao nível do SIVICC, traduzem-se na aquisição, extensão e adaptação de capacidades a nível da vigilância,

bem como extensão geográfica às regiões autónomas, atualização de *software*, bem como interoperabilidade com os sistemas internacionais (GNR, 2021b, 2022, 2023). A presente investigação irá incidir na extensão do SIVICC à RA dos Açores (SIVICC Ultra), uma vez que se revela um dos principais objetivos da GNR na EG2025 (GNR, 2020). Com base nesta abordagem, e em referência à Informação nº337864-202208-UCC de Proposta de Reorganização da Componente Marítima no CTer dos Açores, as necessidades técnicas e operacionais da RAA envolvem a falta de recursos humanos (RH) e logísticos, de procedimentos de expediente naval e necessidade de melhoria nas instalações (GNR, 2022b).

4. ANALISE ESTRATÉGICA

4.1. CONCEPTUALIZAÇÃO ESTRATÉGICA DE CAPACITAÇÃO DO SIVICC

Uma vez consolidadas as etapas de identificação e avaliação das necessidades do ciclo de capacitação, o suprimento de necessidades deve utilizar como métricas os vetores de capacidade estabelecidos no PDC da NATO, também utilizado pela UE, ou seja, os oito vetores DOTMLPII (Lofgren, 2016; EMGFA, 2019; MDN, 2020; Nunes, 2020). Definidas as métricas de análise, a opção estratégica será analisada adotando o raciocínio de Ansoff, Kipley, Lewis, Helm-Stevens e Ansoff (2019), Figura 1, que defende que o sucesso estratégico é o cruzamento do potencial de desempenho ótimo com a agressividade do comportamento estratégico, juntamente com a combinação da capacidade de resposta institucional com a agitação do ambiente.

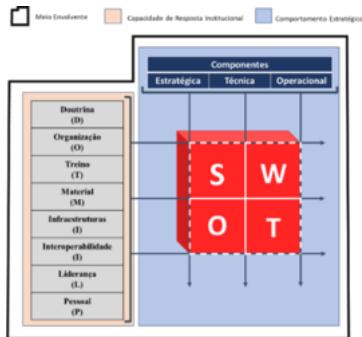


Figura 1 - Análise da atual opção estratégica para o SIVICC Ultra

Fonte: Elaboração Própria

Partindo das componentes de análise, será feito o cruzamento (através do método de Harvard) com a capacidade de resposta institucional (Ansoff et al., 2019), analisada segundo os parâmetros DOTMLPII, aferindo as potencialidades e limitações da GNR em cada vetor de capacidade.

4.2. MÉTODO DE HARVARD OU ANÁLISE SWOT

O método Harvard, ou análise SWOT, é uma ferramenta de análise, interna e externa, das organizações, e de planeamento estratégico, particularmente útil na tomada de decisão (Benzaghta, Elwalda, Mousa, Erkan, & Rahman, 2021). Identifica os fatores internos e externos de uma organização, dividindo os fatores internos entre pontos fortes (*Strengths*) e pontos fracos (*Weaknesses*), elementos internos da organização que facilitam/interferem na consecução dos seus objetivos (Dias et al., 2013; Benzaghta et al., 2021). Os fatores externos, por sua vez, estão divididos entre as oportunidades (*Opportunities*) e ameaças (*Threats*), aspectos externos que ajudam/dificultam a organização a alcançar os objetivos (Benzaghta et al., 2021). A aplicação a análise SWOT, inicia-se com a fase de Análise e Diagnóstico (Dias et al, 2013), identificando os fatores estratégicos externos e internos através da realização de entrevistas. Esta análise permitirá estabelecer relações entre os

segmentos identificados no discurso dos entrevistados, as quais servirão de base ao apuramento das opções estratégicas a ser recomendadas para superar as limitações identificadas. Esse processo é conhecido como Formulação Estratégica (Wheelen e Hunger, 2012; Dias et al., 2013).

		Fatores Internos	
		Strengths	Weaknesses
Fatores Externos	Opportunities	SO Estratégias de Crescimento Aproveitamento e melhoramento dos pontos fortes (S) para alcançar as Oportunidades (O)	WO Estratégias de Reestruturação Aproveitamento das Oportunidades (O) para melhorar os Pontos Fracos (W)
	Threats	TS Estratégias de Diversificação Utilização dos Pontos Fortes (S) para diminuição das Ameaças (T)	TW Estratégia Defensiva Minimizar Ameaças (T), transformando as mesmas em Oportunidades (O)

Tabela 1 - Matriz SWOT

Fonte: Adaptado de Wheelen e Hunger (2012) e Amorim (2019)

5. METODOLOGIA

5.1. ESTRATÉGIA DE INVESTIGAÇÃO E TÉCNICA DE RECOLHA DE DADOS

A presente pesquisa foi desenvolvida em três fases: a exploratória, constituída pela revisão de literatura e enquadramento conceitual; a analítica, relativa à coleta de dados por meio de entrevistas; e a conclusiva, na qual se procedeu à análise e interpretação dos dados. Sendo a Pergunta de Partida (PP) que define o objeto de estudo e direciona a pesquisa, com vista à resolução o problema de investigação (Prodanov & Freitas, 2013), pretende-se, nesta investigação, responder à seguinte PP: *Qual a estratégia a prosseguir, por parte da GNR, para garantir uma eficaz implementação das capacidades SIVICC?*

Clarificando o que se pretende alcançar com a realização da pesquisa (Lakatos & Marconi, 2003; Prodanov & Freitas, 2013), foi formulado o seguinte Objetivo Geral

(OG): *Avaliar o processo de desenvolvimento de capacidades do SIVICC Ultra, de forma a dinamizar a edificação das suas capacidades.* Em articulação com a PP e o OG, definiram-se as seguintes Perguntas Derivadas (PD):

PD1: Que opções estratégicas devem ser empreendidas, por parte da GNR, com vista à otimização da implementação de capacidades do SIVICC Ultra?

PD2: O atual Projeto em curso para o SIVICC Ultra, incide sobre a totalidade dos vetores de capacidade?

A investigação adota inicialmente o método dedutivo, caracterizado por um raciocínio que parte do geral para o particular (Prodanov & Freitas, 2013; IUM, 2016). Posteriormente, tendo em conta a observação e associação de factos particulares para o estabelecimento de generalizações (IUM, 2016) foi adotado um raciocínio indutivo. A recolha de dados teve como fontes primárias, documentos institucionais, legislação nacional e internacional, livros e artigos científicos. Numa segunda etapa, empírica, aplicaram-se entrevistas semiestruturadas a um grupo de nove entrevistados. Estes, foram selecionados de entre uma população de militares da GNR que exercem, ou exerceram, funções diretamente relacionadas com o SIVICC nas componentes técnica, operacional e estratégica. A análise de conteúdo das entrevistas foi realizada através da respetiva transcrição e da construção de sinopses, em formato de grelha, seguindo uma abordagem categorial e uma análise interpretativa, na qual se estabeleceram relações entre os segmentos identificados (IUM, 2016).

6. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

6.1. SÍNTESE ESTRATÉGICA INTERNA E EXTERNA

Os resultados serão de seguida apresentados, considerando os fatores da envolvente externa e interna da organização, *Strengths (S)*, *Weaknesses (W)*, *Opportunities (O)* e *Threats (T)*, para cada um dos oito vetores de capacidade que constituem o modelo

de análise. A matriz de codificação alfanumérica dos segmentos identificados nas entrevistas pode ser consultada no Apêndice A.

6.1.1. VETOR DE CAPACIDADE LIDERANÇA

As ameaças ao nível da Liderança, traduzem-se na dependência de fatores externos e na dificuldade da aplicação da vigilância em ambiente insular (A.1.7. e A.1.8.), constituindo condicionantes à capacitação que se encontram fora do controle institucional. Entre estes fatores, destacam-se a pandemia, mudança de governo, eleições, demissões e exonerações de responsáveis da tutela e da GNR, como condicionantes que afetaram a continuidade dos projetos. Relativamente às oportunidades, destaca-se o potenciamento da participação da GNR na Rede Europeia de Vigilância (A.1.10.), prestigiando a sua capacidade na segurança fronteiriça. Importa referir que o sentido de urgência imposto pelas orientações políticas (A.1.11.), representa também uma oportunidade de impulso na celeridade da capacitação.

Enquanto pontos fortes, destaca-se o forte conhecimento técnico institucional (A.1.5.), vincando o posicionamento da GNR, e capacidade de vigilância perante os outros atores nacionais/internacionais. Relativamente às fraquezas, destaca-se a dificuldade na ação de comando (A.1.1.), resultado da grande abrangência de missões que se encontram à responsabilidade do CTer Açores, juntamente com a falta de recursos materiais e humanos. A gestão de projetos foi também enquadrada enquanto ponto fraco (A.1.3.), pois deveria ter uma estrutura permanente e exclusiva para o estudo e implementação, evitando os inconvenientes relativos à acumulação e alterações constantes de cargo/funções (EE7).

6.1.2. VETOR DE CAPACIDADE MATERIAL

Na análise externa, as ameaças traduzem-se na morosidade e burocracia dos processos aquisitivos, levando à perda de verbas comunitárias pela complexidade dos formalismos legais, refletindo-se na não-concretização dos projetos (A.2.7. e

A.3.3.). O aumento dos encargos logísticos em ambiente insular (A.2.7.) constituem também uma limitação, em resultado dos custos de aquisição/transporte/manutenção serem mais elevados e morosos em ambiente insular.

Enquanto oportunidades, destaca-se a possibilidade de potenciar a participação da GNR na Rede Europeia de Vigilância e Controlo do ES (A.2.8.), pelo envolvimento de forças congêneres e da Agência Frontex (EE9), mas principalmente pela capacitação logística das ilhas Corvo e Flores, as quais constituem a “porta de entrada”, a ocidente, no ES. Destacam-se também novas possibilidades de (co)financiamento plurianual (A.3.1.), pela abertura de concursos de fundos próprios para o controlo fronteiriço que podem privilegiar a GNR.

Enquanto pontos fracos, destacam-se as dificuldades associadas à obtenção de RH, financeiros e materiais (A.2.1.; A.2.2.; A.2.3. e A.3.2.). Quanto aos RH, as dificuldades refletem-se na falta de efetivo e qualificação do mesmo (campo da manutenção de equipamentos/infraestruturas) para operar os sistemas explorados na GNR. Enquanto pontos fortes, destacam-se o elevado conhecimento técnico e tecnológico institucional, e ainda o eficaz apoio técnico entre os Comandos Territoriais e a UCCF (A.2.5.).

6.1.3. VETOR DE CAPACIDADE ORGANIZAÇÃO

Relativamente ao ambiente externo apenas foram destacadas oportunidades, salientando-se a afirmação e prestígio da GNR no contexto de segurança interna (A.4.5.). As novas atribuições representam uma oportunidade para o desenvolvimento da GNR (A.5.7.), no sentido em que o SIVICC Ultra constitui um impulso positivo no desenvolvimento tecnológico e interoperabilidade conjunta particularmente, com a Marinha e Força Aérea.

Enquanto pontos fracos, foi realçada a falta de qualificação dos RH (A.4.1.) e as dificuldades na gestão dos Projetos (A.4.2.), associadas à ausência de uma equipa técnica de acompanhamento permanente. O facto de existir a nomeação do gestor e

membros da equipa do projeto, mantendo-se os mesmos sempre nas suas estruturas orgânicas, traduz uma estrutura matricial fraca, que aumenta a burocracia no trabalho da equipa. Destaca-se ainda a escassez e elevada dispersão de instalações (A.5.1.), que reforça a necessidade de integração e partilha de informação.

Quanto aos pontos fortes, destaca-se o aumento da capacidade operacional da GNR, bem como do cumprimento das novas atribuições (A.4.4. e A.5.2.).

6.1.4. VETOR DE CAPACIDADE PESSOAL

Quanto à análise externa, a ameaça identificada diz respeito à dependência dos órgãos governamentais para a criação de incentivos e políticas de gestão de carreira dos militares (A.6.3.). Em contrapartida, foi identificada uma oportunidade no SIVICC Ultra vir a facilitar a retenção de militares na RAA, bem como, incentivar ao recrutamento insular, uma vez que a edificação de capacidades pode abrir novas possibilidades de colocação no CTer Açores (A.6.2.).

Partindo para a análise interna, destaca-se enquanto ponto fraco a escassez e falta de qualificação dos RH (A.6.1.). Relativamente à quantidade de efetivo, as entidades entrevistadas realçaram a elevada dispersão do efetivo por várias ilhas e especialidades, a par das dificuldades de recrutamento e retenção de militares em ambiente insular.

6.1.5. VETOR DE CAPACIDADE TREINO

Na análise externa, a ameaça identificada está relacionada com a dependência de empresas civis para a manutenção do sistema SIVICC (A.7.6.), devido às lacunas nos RH. Esta situação cria, no entanto, uma oportunidade para impulsionar a formação e treino do efetivo insular, especialmente em supervisão e manutenção de sistemas tecnológicos em territórios remotos e insulares (A.7.5.).

Na análise interna, os pontos fracos incluem dificuldades institucionais na formação (A.7.2.), destacando a necessidade de deslocar militares do continente para as ilhas,

para ultrapassar as dificuldades da formação prática e financiamento para tais deslocações. Além disso, é desafiador fornecer o material necessário para a formação e treino (A.7.2.). Outros pontos fracos estão relacionados com as dificuldades no acompanhamento do desenvolvimento tecnológico (A.7.1.), necessidade de atualizar os sistemas sem reestruturações totais e a adaptação os cursos de operador (A.7.1.).

Quanto aos pontos fortes, destacam-se os esforços na implementação, aproveitamento e integração de Lições Aprendidas na UCCF (A.7.3.).

6.1.6. VETOR DE CAPACIDADE DOUTRINA

Quanto à análise externa, a oportunidade identificada, prende-se com um acompanhamento da doutrina ao nível europeu, uma vez que esta tem implicação na operacionalização do sistema, através dos operadores (EE8).

Partindo para a análise interna, enquanto pontos fortes destacam-se os esforços na integração de Lições Aprendidas (A.8.2.), através da criação do manual de lições aprendidas produzido e distribuído pela UCCF (A.8.3.), que contribui para a produção e uniformização de doutrina nacional. Por último, enquanto ponto fraco, foi assinalada novamente a tendência de depender da UCCF enquanto órgão técnico, e consequente centralização das responsabilidades técnicas nesta unidade.

6.1.7. VETOR DE CAPACIDADE INFRAESTRUTURAS

Considerando a análise externa, a elevada dependência dos fatores orográficos e geográficos (A.9.6.) constitui uma dificuldade, em particular na implantação/adaptação das infraestruturas à morfologia do terreno e a zonas remotas (EE9). Estas adaptações podem também aumentar significativamente os custos e a complexidade do projeto. Surgem ainda várias dificuldades ao nível da escolha dos materiais (EE1; EE9), do acesso à rede de dados com qualidade e a fontes de energia nos locais a operar (EE9).

Realça-se enquanto ponto fraco, as dificuldades associadas aos RH (A.9.1.), particularmente as necessidades de pessoal qualificado para a expansão de capacidades, uma vez que o efetivo com competências técnicas para definir requisitos técnicos é muito reduzido (EE9). Deste modo, este segmento encontra-se diretamente ligado à necessidade de integração de um oficial de TIE nos quadros da UCCF (A.9.2.).

Quanto aos pontos fortes, destacam-se a forte cooperação entre departamentos institucionais, pelo trabalho integrado entre o Comando de Administração e Recursos Internos (CARI, envolvendo a Direção dos Recursos Logísticos e a Direção de Infraestruturas), a UCCF o CO (através da DCSI) no levantamento das necessidades do CTer Açores, bem como no desenvolvimento dos processos aquisitivos das capacidades a implementar.

6.1.8. VETOR DE CAPACIDADE INTEROPRABILIDADE

Foram identificadas várias oportunidades relacionadas com a interoperabilidade, tais como a possibilidade de contacto e partilha de dados com a Marinha e Força Aérea, cooperação com entidades externas, otimização de recursos e divisão de tarefas operacionais (EE4; EE6).

Como pontos fortes, destaca-se a interoperabilidade do SIVICC com diversos sistemas e entidades externas, como VTS, AIS, Base de Dados Nacional de Navegação Marítima e a integração de informação proveniente da *European Maritime Safety Agency* (EMSA), o que possibilita uma atuação mais eficiente e eficaz na segurança e vigilância marítima, evitando duplicação de empenho de recursos (A.10.3). Como ponto fraco, foi identificada a dificuldade em acompanhar o rápido avanço tecnológico (A.10.1.), especialmente no que se refere à adoção de um modelo de evolução que permita a substituição e atualização do sistema sem a necessidade de reestruturações completas (EE1).

6.2. FORMULAÇÃO DE OPÇÕES ESTRATÉGICAS

Com base nos resultados apresentados, procedeu-se à seleção dos segmentos mais relevantes para análise, adotando-se como critério a frequência com que foram referidos nas entrevistas.

Posteriormente, procedeu-se à realização de uma tabela de relação da matriz *SWOT*, na qual foi estabelecida a relação entre os vários segmentos. As relações entre os vários segmentos, evidenciam a correlação e/ou de predominância entre segmentos, como demonstrado nas Tabelas 2, 3, 4 e 5.

		Strengths										
		30	20	20	20	20	20	30	20	40	30	20
		A.1.4.	A.1.5.	A.2.4.	A.2.5.	A.4.4.	A.7.4.	A.8.3.	A.9.3.	A.9.4.	A.10.2.	A.10.3.
Opportunities		50	A.1.10.	S			S	O	O	S	O	
		30	A.2.8.	S	O		O	O			O	
		50	A.2.9.	O	O	O	S	S	O	O	S	
		40	A.3.1.	S	O	O				S	O	
		30	A.5.5.	S	O	O	S		O	O		
		30	A.5.6.	S			S				O	O
		20	A.6.3.				S					S
		20	A.7.6.	S	O	S		S	O	O		
		30	A.8.4.	S	O		S	O	O		O	
		30	A.10.4.		O		S					S
		40	A.10.5.	S	O		S			O	S	
		30	A.10.6.	S	O		O			S	O	

Tabela 2 – Quadrante SO da Matriz de Relação SWOT

Fonte: Elaboração Própria

		Weaknesses											
		20	30	50	40	50	50	60	20	80	40	30	30
		A.1.1.	A.1.3.	A.2.1.	A.2.2.	A.2.3.	A.3.2.	A.4.1.	A.4.2.	A.6.1.	A.7.2.	A.8.1.	A.9.1.
Opportunities		50	A.1.10.	W		W	W	W					
		30	A.2.8.	W	W	W	W	W		W			W
		50	A.2.9.	O	W	W	O		W	W	W	W	O
		40	A.3.1.	O		O	O	O					
		30	A.5.5.	O	O	W	O	O	W		W		
		30	A.5.6.	O									
		20	A.6.3.	O		O			O	O	O	O	O
		20	A.7.6.	O	O	W		O	O				
		30	A.8.4.	O								O	
		30	A.10.4.	O		O	O						
		40	A.10.5.	O									
		30	A.10.6.	W					W				

Tabela 3 – Quadrante WO da Matriz de Relação SWOT

Fonte: Elaboração Própria

		Strengths									
		% 30 20 20 20 20 20 30 20 40 30 20									
		A.1.4. A.1.5. A.2.4. A.2.5. A.4.4. A.7.4. A.8.3. A.9.3. A.9.4. A.10.2. A.10.3.									
Threats		A.1.7.	T								
20		A.1.8.	T	S	S	S					S
20		A.2.7.	T	T	T		T				
50		A.3.3.	T				T				
30		A.6.4.									
30		A.7.7.		S	S			S	S		
60		A.9.5.	T	T	T		T				
40		A.9.6.		S			S		S	S	
40		A.9.7.	T	T	S	T					T

Tabela 4 – Quadrante ST da Matriz de Relação SWOT

Fonte: Elaboração Própria

		Weaknesses									
		% 28 30 50 40 50 50 20 20 20 20 30 20									
		A.1.1. A.1.3. A.2.1. A.2.2. A.2.3. A.3.2. A.4.1. A.4.2. A.4.3. A.6.1. A.6.2. A.7.1. A.7.2. A.8.1. A.9.1. A.9.2.									
Threats		A.1.7.	T								
20		A.1.8.	T	W	W	T	W		W	W	
20		A.2.7.	T		T						
50		A.3.3.			T						
30		A.6.4.		T			T		T		
30		A.7.7.		W	W	T	W	W			W
60		A.9.5.		W	W	T	T		T	T	
40		A.9.6.	T		T		W				
40		A.9.7.		W	W	T	W				

Tabela 5 – Quadrante ST da Matriz de Relação SWOT

Fonte: Elaboração Própria

Assim, propõe-se de seguida a exploração das opções estratégicas definidas nas tabelas 6, 7, 8 e 9, fundamentadas em cada quadrante pelos critérios estabelecidos por cada estratégia.

		Strengths										
		A.1.4. A.1.5. A.2.4. A.2.5. A.4.4. A.7.4. A.8.3. A.9.3. A.9.4. A.10.2. A.10.3.										
Opportunities		A.1.10.	Capacitação Estrutural e de Recursos Humanos									
		A.2.8.	<ul style="list-style-type: none"> Maximizar as potencialidades e taxa de cobertura marítima do SIVICC Desenvolver a capacidade operacional de vigilância, com destaque nas ilha Flores e Corvo Investir na capacitação técnica e operacional, contínua, dos recursos materiais e humanos Potenciar a capacitação marítima e privilegiar novas colocações no CTer Açores Projecção de novos programas de formação e treino, utilizando a sólida competência técnica institucional Garantir a capacidade de cumprimento da missão e otimizar a utilização dos recursos disponíveis 									
		A.2.9.	Captação de Financiamento									
		A.6.3.	<ul style="list-style-type: none"> Desenvolvimento de projetos alinhados com as prioridades de financiamento Aumentar o valor agregado das candidaturas pelo reforço do financiamento nacional 									
		A.7.6.	Tecnologia e Desenvolvimento									
		A.10.6.	<ul style="list-style-type: none"> Reforçar a implementação estratégica e acompanhamento de tecnologias inovadoras 									
		A.3.1.	Desenvolvimento de Parcerias									
		A.5.5.	<ul style="list-style-type: none"> Assegurar a integração e a troca eficiente de informação com entidades externas Fomentar a ligação a boas práticas internacionais Explorar sinergias e optimizar a cooperação em áreas de interesse comum com a Marinha e a Força Aérea Estabelecer uma ligação sólida que potenciem a segurança, cooperação policial e colaboração técnica 									
		A.5.6.										
		A.8.4.										
		A.10.4.										
		A.10.5.										

Tabela 6 - Formulação de Opções Estratégicas no quadrante SO

Fonte: Elaboração Própria

Strengths											
	A.1.4.	A.1.5.	A.2.4.	A.2.5.	A.4.4.	A.7.4.	A.8.3.	A.9.3.	A.9.4.	A.10.2.	A.10.3.
Threats	A.1.7.	Capacitação Estrutural e de Recursos Humanos <ul style="list-style-type: none"> Desenvolver capacidades e recursos internos que diminuam a dependência de fatores externos Fomentar a alocação de recursos, treino especializado e adoção de estratégias operacionais adaptadas Promover eficácia no planeamento e agilização dos processos de aquisição Promoção da autonomia na Gestão de Carreiras e integração de mais incentivos não-monetários Assegurar a passagem de conhecimento das empresas civis para a GNR na redação dos contratos Fomentar o planeamento antecipado de necessidades operacionais mais relevantes Fomentar o desenvolvimento de capacidades adaptadas e um posicionamento ajustado dos recursos 									
	A.1.8.	Captação de Financiamento <ul style="list-style-type: none"> Reforço do financiamento nacional e comunitário 									
	A.2.7.	Desenvolvimento de Parcerias <ul style="list-style-type: none"> Privilegar os canais de comunicação diretos e uma colaboração ágil entre as partes interessadas Promover a partilha de recursos com outras instituições 									
	A.3.3.										
	A.6.4.										
	A.7.7.										
	A.9.6.										
	A.9.5.										
	A.9.7.										

Tabela 7 - Formulação de Opções Estratégicas no quadrante ST

Fonte: Elaboração Própria

Weaknesses												
	A.1.1.	A.1.3.	A.2.1.	A.2.2.	A.2.3.	A.3.2.	A.4.1.	A.4.2.	A.6.1.	A.7.2.	A.8.1.	A.9.1.
Opportunities	A.1.10.	Capacitação Estrutural e de Recursos Humanos <ul style="list-style-type: none"> Reforçar capacitação material e de recursos humanos do CTer Açores Adotar uma estrutura organizacional matriz forte Potenciar a capacitação marítima e prestígio institucional na RAA Reforço da capacidade interna de implementação dos projetos Acesso a recursos complementares e aumento da capacidade de resposta Criar oportunidades de formação contínua, especialização, bem como de incentivos financeiros e de reconhecimento Potenciar a formação e a capacitação material para o efeito no CTer Açores 										
	A.2.8.	Tecnologia e Desenvolvimento <ul style="list-style-type: none"> Potenciar o desenvolvimento tecnológico e técnico na capacitação logística 										
	A.2.9.	Desenvolvimento de Parcerias <ul style="list-style-type: none"> Potenciar a adoção de boas práticas Internacionais na gestão de projetos Estabelecer parcerias estratégicas na capacitação e treino de recursos humanos, bem como partilha da tarefa operacional Estabelecer acordos formais, com recursos e prazos para a superação de limitações técnicas e operacionais 										
	A.3.1.											
	A.5.6.											
	A.6.3.											
	A.7.6.											
	A.5.5.											
	A.8.4.											
	A.10.4.											
	A.10.5.											
	A.10.6.											

Tabela 8 - Formulação de Opções Estratégicas no quadrante WO

Fonte: Elaboração Própria

Weaknesses												
	A.1.1.	A.1.3.	A.2.1.	A.2.2.	A.2.3.	A.3.2.	A.4.1.	A.4.2.	A.6.1.	A.7.2.	A.8.1.	A.9.1.
Threats	A.1.7.	Capacitação Estrutural e de Recursos Humanos										
	A.1.8.	<ul style="list-style-type: none"> • Potenciar as capacidades internas através de investimento, conhecimento especializado e parcerias estratégicas • Aumentar os recursos humanos e capacidade logística, técnica e operacional • Promover antecipação do planeamento e agilização dos processos aquisitivos • Potenciar da autonomia na Gestão de Carreiras • Garantir a transferência de conhecimento das empresas civis para a instituição nos contratos de manutenção 										
	A.2.7.	Captação de Financiamento										
	A.3.3.	<ul style="list-style-type: none"> • Assegurar maior capacidade financeira nacional e um maior aproveitamento de fundos internacionais 										
	A.6.4.	Tecnologia e Desenvolvimento										
	A.7.7.	<ul style="list-style-type: none"> • Potenciar o conhecimento técnico e a adaptação da tipologia de equipamentos e infraestruturas às condições da RAA 										
	A.9.5.	Desenvolvimento de Parcerias										
	A.9.6.	<ul style="list-style-type: none"> • Estabelecer novas parcerias e acordos de cooperação 										
	A.9.7.											

Tabela 9 - Formulação de Opções Estratégicas no quadrante WT

Fonte: Elaboração Própria

Com base na confrontação dos segmentos identificados na análise de relação, expressa nas tabelas 2, 3, 4 e 5, é possível identificar a predominância de relações entre segmentos no quadrante SO da matriz SWOT. Esta predominância pressupõe que a GNR deve adotar uma Estratégia de Crescimento, respondendo assim diretamente à PP. Especificamente, a organização deverá concentrar esforços em explorar, melhorar, os seus pontos fortes (*Strengths*) com vista ao alcance das oportunidades (*Opportunities*) presentes no ambiente externo, potenciando o crescimento e a maximização das capacidades do SIVICC nos Açores.

Deste modo, as opções estratégicas não se concentram em eliminar ou reduzir fatores existentes, mas em refletir uma lógica de acrescimento e maximização dos seus RH, financeiros e materiais, visando impulsionar o crescimento e a eficácia na implementação do SIVICC Ultra.

7. CONCLUSÃO

A presente investigação analisa o posicionamento da GNR em relação à capacitação do sistema SIVICC nos Açores, com o objetivo de fortalecer a vigilância marítima nas fronteiras externas europeias.

O SIVICC, operado pela UCCF da GNR, garante a vigilância marítima 24/7 ao longo da costa portuguesa, sendo composto por cinco subsistemas. A necessidade de expansão, identificada pela AS 2017, resulta no Projeto SIVICC Ultra, visando a capacitação na RAA. Para estudar o desenvolvimento dessa capacitação, utilizou-se o modelo NATO, DOTMLPII, em que se analisa a relevância dos vetores Pessoal, Treino, Material, Interoperabilidade, Doutrina e Infraestruturas.

Os resultados permitem concluir que a estratégia proposta, alinhada com a análise SWOT, é uma Estratégia de Crescimento, visando o desenvolvimento de novas capacidades, potencializando os pontos fortes da GNR. As opções estratégicas envolvem o aumento do recrutamento e formação de RH, o fortalecimento dos recursos materiais e a maximização da captação de financiamento.

O atual projeto SIVICC Ultra concentra-se nos vetores Material, Doutrina, Infraestruturas e Interoperabilidade, impactando indiretamente o (no?) Pessoal e Treino.

Em resposta à pergunta de partida, com base na análise SWOT, conclui-se que a GNR deve adotar uma Estratégia de Crescimento, direcionada para o desenvolvimento de novas capacidades, aproveitando as suas potencialidades, em particular no conhecimento técnico, articulação organizacional capacidade de adaptação operacional e doutrina centralizada.

O presente trabalho identifica desafios adicionais na implementação do SIVICC em ambiente insular, destacando a escassez de RH qualificados, complexidades logísticas e financeiras, atrasos em processos aquisitivos e dificuldades na obtenção de informação classificada.

Como limitações, destaca-se a dificuldade na obtenção de informação classificada. Recomenda-se, para futura investigação, a exploração da problemática da partilha de recursos e reflexão quanto à (re)definição de competências na missão de vigilância costeira e marítima, visando eficiência operacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acervo de Schengen tal como referido no nº 2 do artigo 1º da Decisão 1999/435/CE do Conselho de 20 de maio de 1999. *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* L239 (2000). Obtido de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2000:239:FULL&from=PT>
- Amorim, M. (2019). *A GNR e o Novo Quadro Financeiro Plurianual da União Europeia: Oportunidades e Desafios* (Trabalho de Investigação individual do Curso de Estado-Maior Conjunto 2018/2019). Instituto Universitário Militar [IUM].
- Ansoff, H. I., Kipley, D., Lewis, A., Helm-Stevens, R., & Ansoff, R. (2019). *Implanting Strategic Management*. Palgrave Macmillan.
- Benzaghta, M. A., Elwalda, A., Mousa, M., Erkan, I., & Rahman, M. (2021). SWOT analysis applications: An integrative literature review. *Journal of Global Business Insights*, 6(1), 55–73. <https://doi.org/10.5038/2640-6489.6.1.1148>
- Bessa, F. (2014). A GNR e o Mar: Uma Ligação Centenária III. *Revista Pela Lei e Pela Grei* n.º 103, 50-59.
- Comissão Europeia. (2014). *Comunicação Conjunta ao Parlamento Europeu e ao Conselho | Para um domínio marítimo global aberto e seguro: Elementos para uma estratégia da União Europeia em prol da segurança dos mares*. Obtido de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014JC0009&from=PT>
- Comissão Europeia. (2021). *Eurosur*. Obtido de https://ec.europa.eu/home-affairs/policies/schengen-borders-and-visa/border-crossing/eurosur_en

- Conselho Superior de Defesa Nacional (2014). *Conceito Estratégico Militar*. Obtido de https://www.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/FPG_MA_27255.pdf.
- Cunha, T. d. (2004). A Importância Estratégica do Mar para Portugal. *Nação e Defesa*, 108 (2), 41-52.
- Dias, Á. L., Costa, J. L., & Varela, M. (2013). *Excelência Organizacional*. Bnomics
- European Defense Agency (2018). *2018 CDP Revision | The EU Capability Development Priorities*. European Defense Agency. Obtido de <https://eda.europa.eu/docs/default-source/eda-publications/eda-brochure-cdp>
- Fortin, M.-F. (2009). *O Processo de Investigação: Da Concepção à Realização*. (5.^a ed.). Loures: Lusociência.
- GNR. (2018). Unidade de Controlo Costeiro. *Revista Pela Lei e Pela Grei* nº 117, 15-24.
- GNR. (2021). *Fundo para a Segurança Interna*. GNR. Obtido de https://www.gnr.pt/Seguranca_Interna.aspx
- GNR. (2021b). *Plano de Atividades 2021*. Guarda Nacional Republicana. Obtido de https://www.gnr.pt/InstrumentosGestao/2021/PA_GNR_2021.pdf
- GNR. (2022a). *Plano de Atividades 2022*. Guarda Nacional Republicana. Obtido de https://www.gnr.pt/InstrumentosGestao/2022/PA_GNR_2022.pdf
- GNR. (2022b). *Proposta de Reorganização da Componente Marítima no CTer dos Açores* (N.º I337864-202208-UCC). Unidade de Controlo Costeiro.
- GNR. (2023). *Memorando nº XX/23—GGCG | Ponto de Situação da Extensão do SIVICC à Região Autónoma dos Açores (Ultra)*. Gabinete do General Comandante-Geral
- Gomes, P. J. G. (2019). *A Estratégia Nacional de Gestão Integrada de Fronteiras e o papel da GNR na redução de vulnerabilidades* [Instituto Universitário Militar]. Obtido de <https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/29672/1/MAJ%20Gon%C3%A7alves%20Gomes.pdf>

- José, P. A. S. (2016). *O SIVICC como um Sistema Dissuasor da Ilícitude e de Apoio à Atividade Operacional da Guarda Nacional Republicana* [Trabalho de Investigação], Instituto Universitário Militar.
- Lakatos, E. M., & Marconi, M. de A. (2003). *Fundamentos de Metodologia Científica* (5. Edição). Atlas.
- Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de Agosto: Sétima revisão constitucional (2005). *Diário da República* n.º 155/2005, Série I-A
- Leonard, S. (2010). EU border security and migration into the European Union: FRONTEX and securitisation through practices. *European Security*, 19(2), 231–254. <https://doi.org/10.1080/09662839.2010.526937>
- Lima, R. N. P. (2022). *A Unidade de Controlo Costeiro e a vigilância e controlo das fronteiras externas* [MasterThesis], Academia Militar. Obtido de <https://comum.rcaap.pt/handle/10400.26/42444>
- Lofgren, J. (2016). NATO Capability Development Interoperability. *The Three Swords Magazine*, 30, 12–15.
- Lutterbeck, D. (2021). Blue vs Green: The Challenges of Maritime Migration Controls. *Journal of Borderlands Studies*, 36(5), 727–743. <https://doi.org/10.1080/08865655.2019.1652672>
- NATO. (2016). *Joint Analysis Handbook* (4th Edition). Joint Analysis and Lessons Learned Centre. Obtido de https://www.jallc.nato.int/application/files/9416/0261/6056/Joint_Analysis_Handbook_4th_edition.pdf
- Nunes, P. F. V. (2020). *A Edificação da Capacidade de Ciberdefesa Nacional: Contributos Para a Definição de Uma Estratégia Militar Para o Ciberespaço*. IUM - Centro de Investigação e Desenvolvimento.
- Parlamento Europeu, & Conselho da União Europeia. (2013). Regulamento (UE) n.º 1052/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de outubro de 2013,

- que cria o Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras (Eurosur). *Jornal Oficial da União Europeia*, 16.
- Prodanov, C. C., & Freitas, E. C. (2013). *Metodologia do Trabalho Científico: Métodos e Técnicas da Pesquisa e do Trabalho Académico* (2ª Edição). Novo Hamburgo. Universidade Feevale.
- Regulamento (UE) nº 1053/2013 do Conselho, de 7 de outubro de 2013, *Jornal da União Europeia* L 295, (2013). Obtido de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1053&from=PT>
- Rosário, N. (2015). O que é o SIVICC? Caraterização do Sistema. *Revista Pela Lei Pela Grei* nº 106, 54-76.
- Spencer, S., & Triandafyllidou, A. (2022). Irregular Migration. Em *Introduction to Migration Studies: An Interactive Guide to the Literatures on Migration and Diversity*. Springer International Publishing.
- Wheelen, T. L., & Hunger, J. D. (2012). *Strategic Management and Business Policy: Toward Global Sustainability* (13ª Edição). Pearson.
- Zandee, D. (2019). EU and NATO Capability Development: Separate or Together? Em *Mutual Reinforcement: CSDP and NATO in the Face of Rising Challenges* (Focus stratégique). IFRI - Security Studies Center. Obtido de https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/fs93_brustlein_ed_mutual_reinforcement_2019.pdf

APÊNDICE A

Vetores de Análise	QUESTÕES	SEG. COD	SWOT	SEGMENTO IDENTIFICADO	EE1	EE2	EE3	EE4	EE5	EE6	EE7	EE8	EE9	Soma
Liderança	Com vista ao desenvolvimento de opções estratégicas para a edificação de capacidades do SIVICC Ultra, quais as oportunidades e desafios que identifica no vetor de capacidade "Liderança"?	A.1.1.	W	Dificuldade na Ação de Comando	X		X							2
		A.1.2.	W	Magnitude dos investimentos								X		1
		A.1.3.	W	Necessidade de ajuste da tipologia		X				X		X		3
		A.1.4.	S	Desenvolvimento e Prestígio institucional		X			X		X			3
		A.1.5.	S	Forte conhecimento técnico institucional						X		X		2
		A.1.6.	S	Criação do grupo de trabalho específico								X		1
		A.1.7.	T	Dependência de fatores e atores		X	X							2
		A.1.8.	T	Dificuldade de Aplicação de vigilância		X	X							2
		A.1.9.	O	Descentralização do Controlo da vigilância	X	X								2
		A.1.10.	O	Potenciar o controlo do Espaço Schengen		X	X	X		X		X		5
		A.1.12.	O	Aumento da celeridade do projeto por									X	1

Vetores de Análise	QUESTÕES	SEG. COD	SWOT	SEGMENTO IDENTIFICADO	EE1	EE2	EE3	EE4	EE5	EE6	EE7	EE8	EE9	Soma
Material	Com vista ao desenvolvimento de opções estratégicas para a edificação de capacidades do SIVICC Ultra, quais as oportunidades e desafios que identifica no vetor de capacidade "Material"?	A.2.1.	W	Escassez e falta de Qualificação		X		X	X	X			X	5
		A.2.2.	W	Dificuldades Financeira e		X	X					X	X	4
		A.2.3.	W	Dificuldades na implementação	X	X		X	X					5
		A.2.4.	S	Forte Conhecimento				X		X				2
		A.2.5.	S	Coordenação eficaz entre	X			X						2
		A.2.6.	T	Encargos logísticos mais	X		X							2
		A.2.7.	T	Burocracia e morosidade dos	X	X	X			X	X			5
		A.2.8.	O	Potenciar a participação na			X	X					X	3
		A.2.9.	O	Oportunidade de desenvolvimento	X		X	X	X	X				5

Vetores de Análise	QUESTOES	SEG. COD	SWOT	SEGMENTO IDENTIFICADO	EE1	EE2	EE3	EE4	EE5	EE6	EE7	EE8	EE9	Soma
Material	Com vista ao desenvolvimento de opções estratégicas para a edificação de capacidades do SIVICC Ultra, que oportunidades identifica no âmbito do financiamento comunitário da Guarda?	A.3.1.	O	Novas oportunidades de (co)financiamento	X	X			X				X	4
		A.3.2.	W	Necessidade contínua de financiamento			X		X	X		X		5
		A.3.3.	T	Perda de verbas por morosidade aquisitiva		X				X	X	X		4

Vetores de Análise	QUESTÕES	SEG. COD	SWOT	SEGMENTO IDENTIFICADO	EE1	EE2	EE3	EE4	EE5	EE6	EE7	EE8	EE9	Soma
Organização	Com vista ao desenvolvimento de opções estratégicas para a edificação de capacidades do SIVICC Ultra, quais as principais oportunidades e desafios que identifica no vetor de capacidade "Organização"?	A.4.1.	W	Escassez e falta de Qualificação dos	X	X		X		X	X	X		6
		A.4.2.	W	Dificuldades na gestão e acompanhamento	X						X			2
		A.4.3.	W	Dependência da UCCF na gestão técnica		X						X		2
		A.4.4.	S	Aumento da capacidade de			X	X						2
		A.4.5.	O	Afirmação no contexto de segurança interna	X									1
	Quais os principais desafios e oportunidades relativos ao SIVICC Ultra, que, na sua ótica, se colocam face às novas atribuições da GNR/UCCF?	A.5.1.	W	Escassez e elevada dispersão de		X								1
		A.5.2.	S	Reforço da capacidade de cumprimento das			X							1
		A.5.3.	S	Proximidade com as ações do SEF nas		X								1
		A.5.4.	O	Destaque institucional em matéria de	X									1
		A.5.5.	O	Oportunidade de desenvolvimento		X	X					X		3
		A.5.6.	O	Oportunidade de aumentar cooperação	X	X				X				3
Vetores de Análise	QUESTÕES	SEG. COD	SWOT	SEGMENTO IDENTIFICADO	EE1	EE2	EE3	EE4	EE5	EE6	EE7	EE8	EE9	Soma
Pessoal	Com vista ao desenvolvimento de opções estratégicas para a edificação de capacidades do SIVICC Ultra, quais as oportunidades e desafios que identifica no vetor de capacidade "Pessoal"?	A.6.1.	W	Escassez e falta de qualificação dos	X	X	X	X	X	X	X	X		8
		A.6.2.	W	Necessidade de reforço das Secções de		X					X			2
		A.6.3.	O	Oportunidades de recrutamento, colocação	X			X						2
		A.6.4.	T	Dependência de órgãos governamentais para a	X	X								2
Treino	Com vista ao desenvolvimento de opções estratégicas para a edificação de capacidades do SIVICC Ultra, quais as oportunidades e desafios que identifica no vetor de capacidade "Treino"?	A.7.1.	W	Dificuldades no acompanhamento do	X	X		X	X					2
		A.7.2.	W	Dificuldades na Formação (Continua)	X		X				X	X		4
		A.7.3.	S	Implementação, aproveitamento e	X		X							2
		A.7.4.	S	Capacidade de operação remota do sistema		X								1
		A.7.5.	O	Oportunidades de formação e treino para o		X		X						2
		A.7.6.	T	Dependência de empresas civis para a		X					X	X		3
Vetores de Análise	QUESTÕES	SEG. COD	SWOT	SEGMENTO IDENTIFICADO	EE1	EE2	EE3	EE4	EE5	EE6	EE7	EE8	EE9	Soma
Doutrina	Identifica, no nível do vetor "Doutrina", novos desafios e/ou oportunidades com relevância no desenvolvimento de opções estratégicas para a edificação de capacidades do SIVICC Ultra?	A.8.1.	W	Dependência do órgão técnico	X		X					X		3
		A.8.2.	S	Esforços recentes no aproveitamento e	X	X	X							3
		A.8.3.	S	Doutrina Centralizada, Integrada e	X									1
		A.8.4.	O	Ligação e acompanhamento com		X		X			X			3
Infraestruturas	Com vista ao desenvolvimento de opções estratégicas para a edificação de capacidades do SIVICC Ultra, quais os principais desafios, dificuldades e oportunidades que identifica no vetor de capacidade "Infraestruturas"?	A.9.1.	W	Escassez e falta de qualificação dos				X	X			X		3
		A.9.2.	W	Necessidade de integração de um oficial		X		X						2
		A.9.3.	S	Cooperação eficaz entre órgãos	X				X					2
		A.9.4.	S	Capacidade operacional de	X	X		X						4
		A.9.5.	T	Elevados Custos Logísticos e	X	X	X	X		X		X		6
		A.9.6.	T	Imposição das condições orográficas e	X	X		X				X		4
		A.9.7.	T	Necessidade, e morosidade, na	X	X	X					X		4

Vetores de Análise	QUESTÕES	SEG. COD	SWOT		SEG.IDENTIFICADO		EE1		EE2		EE3		EE4		EE5		EE6		EE7		EE8		EE9		Soma	
			W	S	Dificuldade no acompanhamento tecnológico sem reestruturações totais do	X																				
Interoperabilidade	Com vista ao desenvolvimento de opções estratégicas para a edificação de capacidades do SIVICC Ultra, quais os principais desafios, dificuldades e oportunidades que identifica no vetor de capacidade "Interoperabilidade"?	A.10.1.		S	Interoperabilidade do SIVICC assegurada com outros sistemas e entidades		X																			1
		A.10.2.		S	Gestão eficiente de esforços e empenhamentos			X				X							X							3
		A.10.3.		O	Exploração de contacto e partilha de dados com a Marinha e Força Aérea				X	X																2
		A.10.4.		O	Oportunidade de ligação a agências internacionais					X		X		X	X											3
		A.10.5.		O	Gestão de expectativas de parceiros nacionais e internacionais			X	X					X	X											4
		A.10.6.		O	Oportunidade de qualificação de novos operadores				X		X									X						3
		A.10.7.		O									X													1

Tabela 10 - Matriz de Conteúdo das Entrevistas

Fonte: Elaboração Própria

SISTEMAS ESTRUTURAIS DESDE A PRÉ-HISTÓRIA ATÉ À ANTIGUIDADE (PARTE II)

João Carlos Martins Rei, CINAMIL, Academia Militar,
joao.rei@academiamilitar.pt

António Manuel Candeias de Sousa Gago, CERIS, Instituto Superior Técnico,
antonio.gago@tecnico lisboa.pt

DOI: https://doi.org/10.60746/8_17_42485

ABSTRACT

This article is the second in a sequential series of articles on the evolution of structural systems from Prehistory to Antiquity. It follows the previous article published in the preceding issue of *Proelium* magazine and will continue in upcoming issues. This second article summarises the contribution made by the successive peoples who occupied Ancient Mesopotamia to the development of various traditional structural systems during the first millennia of Antiquity.

The importance of the availability of local construction materials in the adoption of the different structural systems is addressed, covering both the materials that materialized the work in its final state, on the one hand, and the materials temporarily required during construction, on the other.

The traditional structural systems used, either in isolation or in combination, by the various peoples who occupied Ancient Mesopotamia are presented, with emphasis on the Sumerians who, as early as the 4th millennium BC, used the corbel vault, the voussoir arch and the dome on squinches.

The use of the voussoir arch over time is briefly described, based on the understanding of its structural behaviour. Initially buried, benefiting from the

counterbalancing thrust provided by the ground, and later elevated, it became an architectural and structural landmark that has endured from then until today.

Keywords: Traditional structural system, Construction material, Antiquity, Evolution, Voussoir arch, Mesopotamia.

RESUMO

Este artigo é o segundo de uma série sequencial de artigos sobre a evolução dos sistemas estruturais desde a Pré-história até à Antiguidade, o qual surge na sequência do anterior publicado no número precedente da revista *Proelium* e terá continuidade nos próximos números da revista. Neste segundo artigo apresenta-se, sinteticamente, a contribuição dada pelos sucessivos povos que ocuparam a Antiga Mesopotâmia para o desenvolvimento de vários sistemas estruturais tradicionais durante os primeiros milénios da Antiguidade.

Aborda-se a importância da disponibilidade de materiais de construção locais na adoção dos diferentes sistemas estruturais, dos materiais que materializavam a obra no seu estado final, por um lado, e dos materiais requeridos temporariamente durante a construção, por outro.

Apresentam-se os sistemas estruturais tradicionais utilizados, de forma isolada ou em conjunto, pelos vários povos que ocuparam a Antiga Mesopotâmia, com destaque para os sumérios que já no IV milénio a.C. utilizavam a abóbada em consola, o arco de aduelas e a cúpula sobre trompas.

Descreve-se, resumidamente, a utilização do arco de aduelas ao longo do tempo, em função do domínio do seu funcionamento estrutural. Inicialmente enterrado, beneficiando do contrabalanço do empuxo proporcionado pelo terreno e posteriormente elevado, consumando um marco arquitetónico e estrutural que perdura, desde então, até à atualidade.

Palavras-chave: Sistema estrutural tradicional, Material de construção, Antiguidade, Evolução, Arco de aduelas, Mesopotâmia.

1. INTRODUÇÃO: CONTRIBUIÇÃO DOS POVOS QUE OCUPARAM A ANTIGA MESOPOTÂMIA

Desde a Antiguidade, várias civilizações contribuíram para o desenvolvimento de diversos sistemas estruturais. Nos primeiros milénios destacaram-se os povos que ocuparam a Antiga Mesopotâmia e as civilizações egípcia e minoica. Posteriormente, micénicos, gregos, etruscos e romanos deram também contribuição relevante.

A Antiga Mesopotâmia, no Médio Oriente, era a região formada pelas bacias dos rios Tigre e Eufrates, ao longo das quais se depositava matéria-prima adequada para a fabricação de tijolos. Na Antiga Mesopotâmia a madeira era escassa e a pedra era de baixa qualidade, mas, no entanto, havia abundância de argila nas margens daqueles rios. Inicialmente, os tijolos eram feitos de barro e palha num molde de madeira, secos ao sol. Mais tarde, por volta de 3000 a.C., surgiram nessa região os primeiros tijolos cozidos (Chang & Swenson, <https://www.britannica.com/technology/construction>). Segundo Wright (2009), a partir do V milénio a.C., os povoados da Antiga Mesopotâmia, deixaram de ser de unidades familiares (i. e. aldeias) e desenvolveram comunidades de maior dimensão, o que exigiu edifícios públicos de vários tipos, para além de habitações privadas. Face a esta conjuntura, os construtores dos povos que ocuparam sucessivamente aquele território durante a Antiguidade, entre os quais se destacam os Sumérios, os Acádios, os Amoritas, os Assírios e os Caldeus, desenvolveram sistemas estruturais inovadores, os quais se materializaram em novas técnicas de construção, tendo em vista, particularmente, a cobertura de espaços amplos com vãos de maiores dimensões. De entre esses sistemas estruturais, destacam-se a aproximação de fiadas

(arco em consola), os leitos inclinados, o arco de aduelas e o arco-diafragma, cujas particularidades construtivas e estruturais justificam uma abordagem mais detalhada.

2. APROXIMAÇÃO DE FIADAS

Esta solução, sumariamente apresentada na parte I da presente série de artigos, terá surgido sensivelmente na mesma altura na Mesopotâmia e no Egito. Na Mesopotâmia, segundo Bianchini (2010), entre os exemplos mais antigos conhecidos estão as cúpulas de alguns túmulos reais de Ur (2600-2500 a.C.), tanto em pedra como em tijolo cozido, assentes sobre trompas irregulares que partiam do solo.

Woolley (1880-1969) (1934), na sequência das escavações que levou a efeito no cemitério real de Ur, identificou alguns túmulos com câmaras de planta aproximadamente quadrada cobertos com cúpulas circulares, nomeadamente o túmulo privado (Private Grave) PG 779 (Ilustração 1).

Quando as saliências das fiadas eram mantidas constantes, obtinha-se uma abóbada triangular (Ilustração 2 (a)), mas, frequentemente, as fiadas eram progressivamente mais salientes em direção ao topo, uma vez que diminui a carga a parte em consola, a qual pode ser mais alongada (Ilustração 2 (b)).

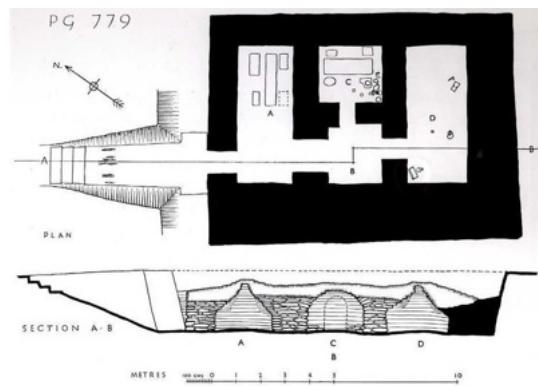
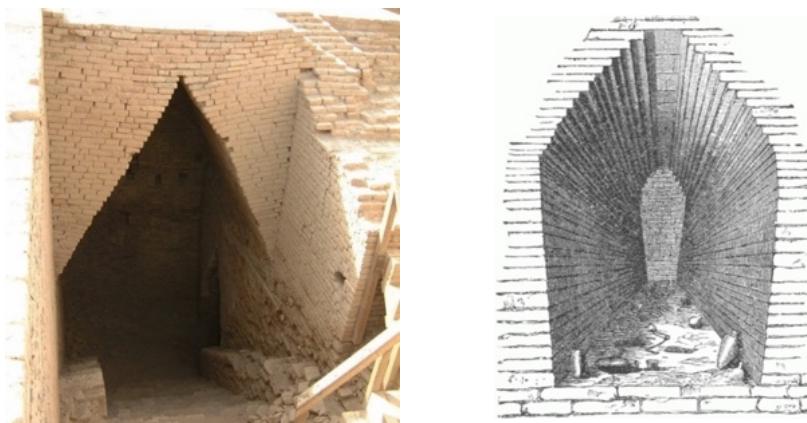


Ilustração 1: Cobertura em cúpula circular sobre planta quadrada com recurso a trompas em consola (câmaras B e C). Túmulo privado (PG) 779: planta e corte, cemitério real de Ur (c. 2500 a.C.).

Fonte: <https://hist1039-16.omeka.fas.harvard.edu/items/show/31?>



(a)

(b)

Ilustração 2: Abóbadas de tijolo em consola: (a) Túmulo do rei Shulgi, Ur (séc. XXI a.C.); (b) Túmulo Caldeu em Mugheir, atual Iraque (c. 2200 a.C.).

Fonte: (a) <http://www.greydragon.org/trips/Iraq/Ur0011.jpg>;

(b) <http://www.gutenberg.org/files/24654/24654-h/24654-h.htm>

3. LEITOS INCLINADOS

Esta técnica consiste em executar abóbadas com fiadas inclinadas autoportantes, estáveis através da sua forma, gerando arcos. O assentamento de cada nova fiada é assegurado pela aderência da argamassa até estar fechada. Uma vez completa a fiada, a sua estabilidade decorre da sua forma arqueada.

Os primeiros exemplares abobadados terão sido pequenas abóbadas de berço de leitos inclinados descobertos nas regiões da Mesopotâmia e do Baixo Egito, datados entre o V e o IV milénio a.C. Entre as aplicações primitivas deste sistema de abobadamento, está a reportada por Moquin (1994) em *Nineveh*, na Mesopotâmia, datada de 3200 a.C. Outros exemplos mais tardios foram encontrados por Place (1818-1875) em *Khorsabad*, na Assíria (atual Iraque), sob a forma de drenos arqueados, apontados e elíticos (Ilustração 3).



Ilustração 3: Vistas em perspetiva de vários tipos de drenos abobadados encontrados em Khorsabad (720 a.C.): (a) e (b) Duplos; (c) Simples.

Fonte: (a) Perrot & Chipiez (1884).

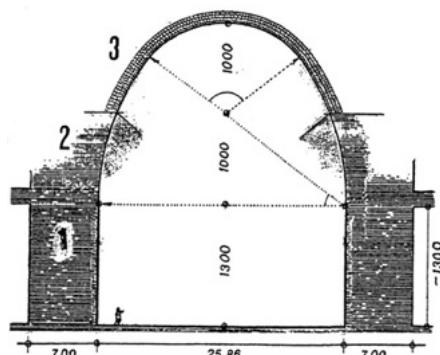
Destes drenos destacam-se os tijolos com uma forma trapezoidal com dois dos lados ligeiramente arredondados que progridem dois a dois nos flancos da abóbada. Cada um destes flancos é constituído por quatro tijolos sensivelmente diferentes, o que

implica a existência de quatro moldes diferentes para a sua fabricação, para além de um quinto tipo de tijolo diferente para a execução do fecho (Ilustração 3 (c)).

Segundo Churtichaga (2001), posteriormente, povos como os Sassânidas da Pérsia a partir do séc. II d.C., desenvolveram ainda mais esta técnica, chegando a cobrir, sem cimbre, enormes e complexos espaços abobadados. Desses espaço, destaca-se o palácio de Ctesifonte, cujo arco, *Taq Kasra* («arco de Cosroes»), vencia um vão de 25,9 m (nos rins em consola e na coroa em leitos inclinados) (Ilustração 4).



(a)



(b)

Ilustração 4: Arco *Taq Kasra* do Palácio de Ctesifonte, Antiga Mesopotâmia (Séc. VI d.C.): (a) Representação do existente; (b) Secção transversal da abóbada do *Iwan* identificando três zonas de alvenaria de tijolo: 1. Pé-direito; 2. Rins da abóbada em consola; 3. Coroa da abóbada em leitos inclinados.

Fonte: (a)

<https://i.pinimg.com/originals/8b/0f/8f/8b0f8f02b5c3ed7b5c7b04f209437d3b.jpg;>

(b) Wright (2009).

Estas técnicas foram, posteriormente absorvidas pela arquitetura islâmica, na sequência das conquistas árabes da Mesopotâmia e da Pérsia. Um exemplo é o de uma abóbada de trompas de ângulo de tijolo seco ao sol, assente em fiadas cónicas,

encontrada em Tell al-Rimah (assentamento arqueológico localizado no Sudoeste de Nívive – antiga Assíria, norte da Mesopotâmia) e que cobre um compartimento de planta retangular de 2,30x1,55 m² (Ilustração 5). Segundo Arce (2006), esta é a abóbada mais antiga deste tipo encontrada neste assentamento e representa a contribuição mesopotâmica mais significativa do uso do tijolo no domínio da tecnologia de construção.

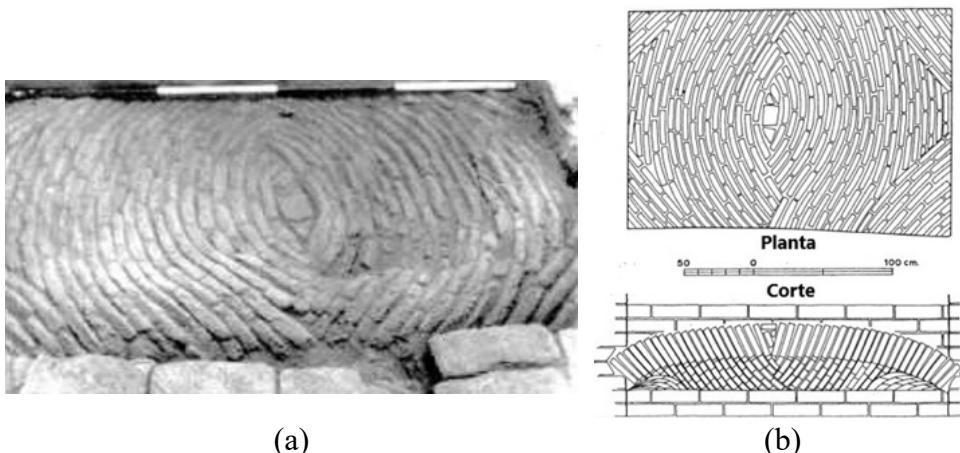


Ilustração 5: Abóbada de vela do Grande Templo de Tell al-Rimah, atual Iraque (c. 2100 a.C.): (a) Vista em perspetiva; (b) Planta e corte.

Fonte: (a) Fortea (2013); (b) Adaptado de Bianchini (2010).

4. ARCO DE ADUELAS

Em termos estáticos, o princípio do arco é relativamente simples. Dado um arco sem carregamento, a sua chave está sujeita aos empuxos correspondentes ao seu peso próprio. Cada uma das aduelas laterais contíguas à chave estará em equilíbrio sob a ação do empuxo da chave, do seu peso e do empuxo decorrente da aduela imediatamente inferior. Generalizando esta abordagem a todo o arco, unindo os pontos de aplicação destes empuxos traça-se uma linha, denominada linha de

pressões, que representa um dos estados de equilíbrio possível para o arco (Ilustração 6).

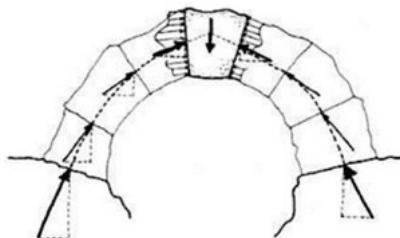


Ilustração 6: Representação esquemática da sucessiva transmissão das resultantes dos empuxos ao longo de um arco sujeito ao seu peso próprio e correspondente linha de pressões (a tracejado).

Fonte: Huerta (2004).

Segundo Beek (1987), os arqueólogos que se debruçaram sobre a origem da construção arqueada são unâimes em considerar que os arcos e as abóbadas tiveram origem nos pântanos do Antigo Baixo Egito ou na Mesopotâmia. Ao longo das margens dos rios Nilo, Tigre e Eufrates crescia uma planta não lenhosa que, na altura, ganhou grande protagonismo no panorama da construção: o juncos. O juncos apresentava-se aos construtores Pré-dinásticos (c. 5500 – 3100 a.C.) e Ubaides em abundância e razoavelmente resistente quando unido e cintado entre si, formando molhos (Palmer (2012)). Simultaneamente, depositava-se ao longo das margens dos rios uma grande quantidade de lodo, matéria-prima que se revelou de enorme potencial.

Segundo Woolley (1928), na sequência das escavações realizadas nos túmulos reais de Ur dos Caldeus, aquando da construção destes túmulos, no IV milénio a.C. (Ilustração 7 (a)), os Sumérios já conheciam a abóboda em consola, o arco de aduelas e a cúpula sobre trompas. O prolongamento de um arco em consola em profundidade

ao longo de vários metros é uma abóbada. As trompas em consola foi uma das soluções que os antigos construtores encontraram para cobrir espaços de planta não circular com cúpulas circulares (conforme apresentado em § 2.). Cada uma das trompas é composta por uma série de fiadas horizontais de um quarto de círculo. A fiada inferior constituída por um ou dois elementos é assente no canto entre as duas paredes ortogonais a uma cota intermédia. Acima desta são dispostas as fiadas subsequentes, desaprumadas umas relativamente às outras, em consolas progressivamente mais longas até à ligação de todas as trompas com o fecho do anel (Ilustração 7 (b)).

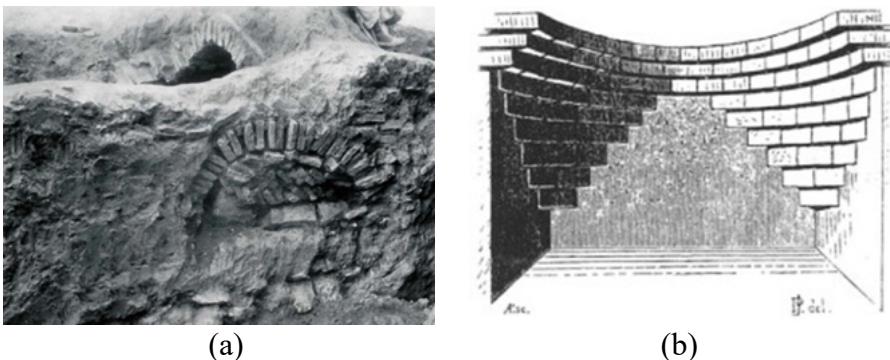


Ilustração 7: Emprego de vários sistemas estruturais pelo Sumérios: (a) Túmulo saqueado. Túmulos reais de Ur dos Caldeus, c. 3500 a.C.; (b) Esquema representativo um desses sistemas: de trompas em consola.

Fonte: (a) Woolley (1928); (b) Gonzalo (2011).

Nestes túmulos, segundo Woolley (1928), surgem todas as fases de desenvolvimento tecnológico da construção em tijolo, desde a abóbada em consola até ao arco de aduelas.

Inicialmente, os arcos da Antiga Mesopotâmia e do Egito eram de pequeno vão e encontravam-se abaixo do nível do terreno, como é o caso dos túmulos (Ilustração

8) e dos canais de drenagem (Ilustração 9), uma vez que desta forma a componente horizontal do empuxo resultante deste tipo de estruturas podia ser naturalmente equilibrado pelo terreno envolvente.



(a)



(b)

Ilustração 8: Aplicação do princípio do arco em túmulos: (a) Abóbada de túmulo assírio em Kaleh-Shergat, Assur, Mesopotâmia, atual Iraque (III milénio a.C.); (b) Vista do interior da sepultura de um túmulo abobadado de tijolo plano-convexo cozido sob o designado Palácio Norte de Tell Asmar (período acadiano, c. 2334 – 2154 a.C.)

Fonte: (a) <https://www.wisdomlib.org/mesopotamiam/book/thr-civilization-of-babylonia-andassyria/d/doc3961.html#page-379>; (b) Delougaz et al. (1967).



Ilustração 9: Aplicação do princípio do arco em túmulos: (a) Sistema de esgoto abobadado sob o Palácio Norte, Tell Asmar (período acadiano); (b) Dreno abobado de tijolo em Cafaja (antiga Tutube), Mesopotâmia (4000-2500 a.C.).

Fonte: (a) Delougaz et al. (1967); (b) Diamond & Kassel (2018).

Segundo alguns autores, a partir do final do IV milénio a.C. a construção de coberturas abobadadas de tijolo na região da Mesopotâmia estava bem assimilada pelos construtores, pelo menos nalgumas variantes. Contudo, a concretização deste conhecimento estava materializada, maioritariamente, em construções subterrâneas. Dado o enorme potencial estrutural e arquitetónico intrínseco do arco de aduelas, era expectável que alguma civilização libertasse os arcos e as abóbadas da sua aplicação a construções subterrâneas e à arquitetura funerária.

Nos primeiros milénios, o emprego do arco acima do solo era residual e resumia-se a construções utilitárias como fornos, poços, silos, etc. São poucos os exemplares pioneiros na materialização da “ascensão” das estruturas arqueadas. Um dos exemplos mesopotâmicos desta metamorfose, datado do final do IV milénio a.C., encontra-se em *Tepe Gawra* (antigo assentamento mesopotâmico na região de Mosul, no nordeste do Iraque, ocupado entre 5000 e 1500 a.C.), materializado numa abóbada de berço de tijolos secos ao sol que cobre um compartimento de planta

retangular com uma largura de 3,25 m por um comprimento de 8,50 m (Ilustração 10).

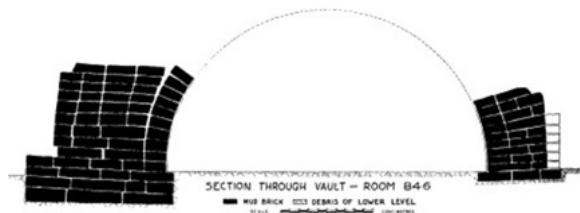


Ilustração 10: Secção transversal de uma abóbada de tijolos dispostos radialmente no compartimento nº 846 em *Tepe Gawra* (final do IV milénio a.C.)

Fonte: Speiser (1935).

Segundo Speiser (1935), a linha das nascenças da abóbada é próxima do nível do solo e uma das paredes tem mais do dobro da parede oposta (Ilustração 10). Esta disparidade terá sido considerada necessária devido ao facto da parede mais espessa ficar livre e não dispor de paredes de apoio como a do lado oposto.

Entretanto, o emprego do arco vulgarizou-se e o seu uso tornou-se corrente nas padieiras arqueadas das habitações dos cidadãos sumérios do II milénio a.C., há quatro mil anos, e noutras construções (Ilustração 11).



Ilustração 11: Alguns dos primeiros arcos elevados: (a) Compartimento central da casa do arco, Tell Asmar, Iraque, (cerca de 2500 a.C.) (B) Templo Edublalmahr, antiga Ur, Iraque (2100 a. C.).

Fonte: (a) Delougaz et al. (1967); (b) <https://traveltoeat.com/the-arch-in-architecture-and-history/>

5. ARCO-DIAFRAGMA

Nos primeiros tempos da construção arqueada, os construtores eram cuidadosos acerca dos pés-direitos dos seus arcos porque sabiam como o arco os “empuravam” para fora. No entanto, já durante a Antiguidade sabiam que em espaços contíguos de vão equivalente os empuxos resultantes de cada um dos vãos se anulam mutuamente, tornando a estrutura mais estável (Ilustração 12).

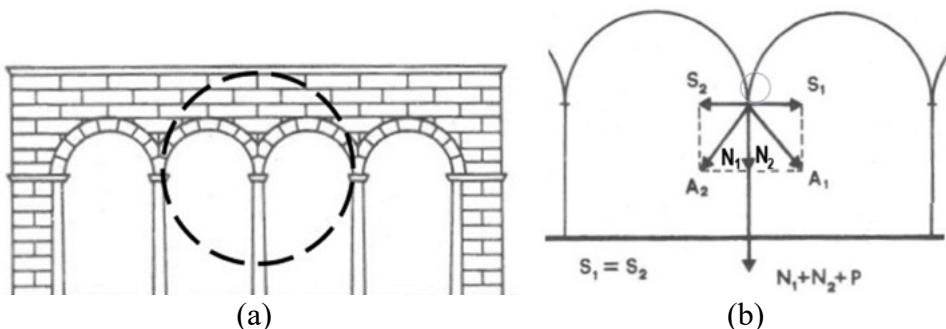


Ilustração 12: Exemplo da aplicação do princípio da resistência ativa ou do contra empuxo em elementos contíguos: (a) Arcada constituída por quatro arcos contíguos: a anulação mútua do empuxo nos pilares intermédios permite que sejam mais esbeltos; (b) Representação estática esquemática da anulação da componente horizontal dos empuxos dos arcos contíguos (S_1 e S_2).

Fonte: Adaptado de Bersano (2009).

Este conhecimento poderá estar na génese de um novo sistema estrutural que ficou conhecido como arco-diafragma. Etimologicamente, a palavra diafragma vem do grego *diaphrágma*, que significa separação, barreira, obstrução. Assim, denominam-se arcos-diafragma os arcos de suporte que, como o nome sugere, separam transversalmente um espaço construído com o objetivo de reduzir o vão longitudinal. Na verdade, podem considerar-se, igualmente, como paredes perfuradas por arcos posicionados transversalmente ao maior vão (Zaragozá, 2003).

Segundo Arce (2003), todas as provas existentes sugerem uma origem mesopotâmica para ambas as técnicas (lintéis e abóbadas sobre arcos), bem como para os arcos-diafragma, cujas origens podem ser encontradas na Antiga Mesopotâmia durante o período babilónico (a civilização babilónica sucedeu à suméria e existiu entre os séculos XVIII e VI a.C.). Os exemplares de arco-diafragma mais antigos conhecidos, de origem parto-sassânida, são também desse período e encontram-se na região de Ashur, Hatra e Khark. Segundo este autor, se ambas as inovações técnicas são de

origem mesopotâmica/persa, faz sentido que a combinação de ambas, tenha sido também concebida nessa região.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo surge na sequência de outro sobre a evolução dos sistemas estruturais tradicionais durante o período final da Pré-história publicado na edição anterior da revista *Proelium*. Desta feita, o presente artigo estende a abordagem iniciada no artigo anterior para a Antiguidade.

Nesta edição da revista, apresentam-se os contributos que os povos que ocuparam a Antiga Mesopotâmia facultaram para a evolução dos sistemas estruturais, assim como os fatores que a potenciaram.

Na sequência deste artigo, na próxima edição da revista, apresentar-se-ão o enquadramento e os méritos subjacentes à manifestação do potencial construtivo de uma grande civilização da Antiguidade, a civilização egípcia.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arce, I. (2003). From the Diaphragm Arches to the Ribbed Vaults. An Hypothesis for the Birth and Development of a Building Technique. *Proceedings of the First International Congress on Construction History*, Madrid, 225-241.
- Arce, I. (2006). Umayyad Arches, Vaults & Domes: Merging and Re-creation. Contributions to Early Islamic Construction History. *2nd International Congress on Construction History*, Cambridge, 195-220.
- Bersano, E. (2009). *Ricerca degli Schemi Strutturali di Edifici Storici e Analisi del loro Comportamento Statico e Dinamico*. Tesi di Laurea. Università di Bologna.

- Churtichaga, J. (2001). Aspectos Constructivos de la Reconstrucción de Villanueva de la Cañada. El Uso de los Sistemas de Bóvedas Tabicadas y su Perspectiva Histórica. *Villanueva de la Cañada, Historia de una Reconstrucción*, 59-80. Centro Cultural La Despernada.
- Delougaz, P., Hill, H., Lloyd, S. (1967). *Private Houses and Graves in the Diyala Region*. The University of Chicago Press.
- Diamond, R., & Kassel, B. (2018). A History of the Urban Underground Tunnel (4000 B.C.E. – 1900 C.E.). *Journal of Transportation Technologies*, 8, 11-43
- Fortea, M. (2013). *Análisis Estructural de Bóvedas de Fábrica. La Eficacia de la Geometría*. Tesis Doctoral. Universidad de Extremadura.
- Gonzalo, J. (2011). Las Cúpulas de Mocárabes. *Actas del Séptimo Congreso Nacional de Historia de la Construcción*, Santiago, 1021-1029.
- Huerta, S. (2004). *Arcos, Bóvedas y Cúpulas. Geometría y Equilibrio en Cálculo Tradicional de Estructuras de Fábrica*. Instituto Juan Herrera.
- Moquin, M. (1994). Ancient Solutions for Future Sustainability: Building with Adobe, Rammed Earth and Mud. *CIB TG 16, Sustainable Construction*, 543-552
- Palmer, M. (2012). *Expressions of Sacred Space: Temple Architecture in the Ancient Near East*. Doctor of Literature and Philosophy. University of South Africa
- Perrot, G. & Chipiez, C. (1884). *Histoire de l'Art dans l'Antiquité*, tome II, *Chaldée et Assyrie*. Librairie Hachette et C^{ie}.
- Speiser, E. (1935). *Excavations at Tepe Gawra* (vol. I). University of Pennsylvania Press: Philadelphia
- Van Beek, G. (1987). Arches and Vaults in the Ancient Near East. *Scientific American*, vol. 257 (1), 96-103

- Woolley, C. (1928). The Royal Tombs of Ur of the Chaldees. *The Museum Journal*, vol. XIX (nº 1), 5-34
- Woolley, C. (1934). *Ur Excavations*, vol. II, *The Royal Cemetery*. The Trustees of Two Museums
- Wright, G. (2009). *Ancient Building Technology* (vol. 3). Leiden and Boston: Brill
- Zaragozá, A. (2003). Arquitectura de Arcos de Diafragma. *Arquitecturas del Gótico Mediterráneo*, 110-128. Generalitat Valenciana.

PREOCUPAÇÕES EM ELABORAR TRABALHOS DE FIM DE CURSO. CASO DE ESTUDO: ACADEMIA MILITAR DO EXÉRCITO

Edmar da Silva Paím, Academia Militar do Exército Angolano
edmardasilvapaim@gmail.com

DOI: https://doi.org/10.60746/8_17_42486

ABSTRACT

Several higher education institutions require their students to present an investigative work to obtain a bachelor's degree, a procedure also observed in the military higher education sub-system. Over the past seven years, cadets of the Angolan Army Military Academy have expressed concerns, some routine and others significant, inherent to the preparation of the End of Course Project. Thus, this study aimed to identify the concerns faced by cadets during the preparation of the End of Course Project. For this purpose, we conducted bibliographic research, and a questionnaire survey applied to 165 finalists of the VII Degree Course in Military Sciences. The investigation enabled us to identify that the concerns of the final-year cadets include the insufficiency of exemptions for conducting fieldwork, limited access to relevant literature through the internal library, lack of transparency regarding the regulations that guide the preparation of the End of Course Project, limited guidance from research supervisors, difficulties in defining methodological options, and overlapping activities.

Keywords: End of Course Project, angolan Army Military Academy, Cadets, Scientific Research.

RESUMO

Diversas instituições de ensino superior exigem aos seus estudantes a apresentação de um trabalho de investigação para atribuição do grau de Licenciado, procedimento este que também se verifica no subsistema de ensino superior militar. Ao longo dos últimos sete anos, os cadetes da Academia Militar do Exército Angolano manifestaram preocupações, algumas rotineiras e outras significativas, inerentes à elaboração do Trabalho de Fim de Curso. Deste modo, o presente estudo procurou apurar as preocupações enfrentadas pelos cadetes durante a elaboração do Trabalho de Fim de Curso. Para tal, recorrendo à pesquisa bibliográfica e a um inquérito por questionário aplicado a 165 finalistas do VII Curso de Licenciatura em Ciências Militares. A investigação realizada possibilitou identificar que as preocupações dos cadetes incluem a insuficiência de dispensas para a condução de trabalho de campo, o parco acesso à literatura pertinente através da biblioteca interna, a falta de transparência quanto ao regulamento que orienta a elaboração do Trabalho de Fim de Curso, o reduzido acompanhamento por parte dos orientadores de investigação, as dificuldades em definir das opções metodológicas, e ainda, a sobreposição de atividades.

Palavras-Chave: Trabalho de Fim de Curso, Academia Militar do Exército angolano, Cadetes, Investigação Científica.

1. INTRODUÇÃO

De acordo com o n.º 1, artigo 1.º do *Regulamento de Funcionamento da AMEx* (RFAMEx, 2011, p.3), “A Academia Militar [do Exército Angolano (EA)] é um Estabelecimento de Ensino Superior Público Universitário Militar, integrado no sistema de ensino superior público angolano, que desenvolve atividades de ensino, de investigação e de apoio à comunidade (...).” A Academia Militar do Exército Angolano (AMEx) foi criada através do *Decreto Presidencial n.º 41/09*, de 9 setembro. Este decreto nomeou o primeiro Comandante da AMEx e lançou as bases

para que, em 2013, se desse início aos Cursos de Licenciatura em Ciências Militares (CLCM). Naturalmente, a missão da AMEx vai muito além dos desafios passados da formação de militares. Como refere Espírito Santo (2005, p. 2), “(...) vão longe os tempos, como diziam os persas, de um bom militar ser o que monta bem a cavalo, maneja bem o arco e diz sempre a verdade (...).” As ameaças que impendem sobre a segurança, instam os Estados a apostarem continuamente na capacitação dos seus militares. Nesta senda, incumbe-se à AMEx a responsabilidade de formar Oficiais para o Quadro Permanente do EA, conferindo-lhes o perfil de competências adequado para o cumprimento das missões inerentes ao Comando, Direção e Chefia de unidades, estabelecimentos e órgãos do EA, em particular, e das Forças Armadas Angolanas (FAA), em geral.

1.1. OBJECTIVOS E QUESTÕES DE INVESTIGAÇÃO

Esta investigação emerge da necessidade de se estudar um assunto que pensamos ser digno de uma abordagem reflexiva. Deste modo, o objetivo geral consistirá em apurar as preocupações enfrentadas pelos Cadetes da AMEx durante a elaboração dos Trabalhos de Fim de Curso (TFC). A adjetivar este objetivo, temos quatro (4) objetivos específicos, designadamente: (1) perceber como é feita a escolha dos temas dos TFC; (2) analisar a adequação do Regulamento de elaboração do TFC; (3) verificar o *timing* disponibilizado para a elaboração do TFC; e (4) analisar o desempenho dos tutores na orientação dos TFC.

Assim, no sentido de orientar o percurso de investigação, definimos como Pergunta de Partida (PP): Quais são as preocupações enfrentadas pelos Cadetes da AMEx durante a elaboração dos TFC? Conscientes de que, “À pergunta de partida são acometidas as perguntas derivadas, sendo que (...) as perguntas derivadas são, por seu turno, questões de cariz mais limitado, dispostas em setores de análise que estão circunscritos no domínio da área da pergunta de partida e que atendem, consequentemente, aos objetivos específicos da investigação” (Rosado, 2017, p.

122), e em linha com os objetivos específicos delineados, estruturamos um conjunto de Perguntas Derivadas (PD), designadamente:

PD1: Como é feita a escolha dos temas dos TFC?

PD2: Quão adequado é o Regulamento de elaboração do TFC?

PD3: Em que *timing* os Cadetes devem elaborar o TFC?

PD4: Que desempenho tiveram os Tutores na orientação dos TFC?

2. REGULAMENTO DE TRABALHO DE FIM DE CURSO

Diversas Instituições de Ensino Superior (IES) exigem dos estudantes a elaboração e defesa pública de um trabalho no fim de curso, como requisito parcial para a concessão do Grau de Licenciatura. Este tipo de trabalho cuja finalidade é a graduação, chama-se Monografia (Dias e Silva, 2009). Na AMEx, os procedimentos para a materialização do TFC encontram respaldo no documento denominado *Regulamento de Trabalho de Fim de Curso* (RTFC) que determina que o TFC deve ser realizado individualmente.

O RTFC vigente na AMEx data de 2020 e possui IV Capítulos (o I Capítulo trata do “Âmbito, Definição e Objetivos”; o II trata da “Coordenação do Trabalho de Fim de Curso e Atribuições”, o III trata das “Modalidades e Estrutura do Trabalho de Fim de Curso” e no IV Capítulo estão dispostas as “Considerações Finais”). É precisamente ao longo do Capítulo III onde se estabelece que o Cadete finalista tem à sua disposição três (3) Modalidades de TFC como requisito parcial para obtenção do Grau de Licenciatura em Ciências Militares. De acordo com o n.º 2 do artigo 5.º, “As modalidades de Trabalho de Fim de Curso podem ser: a) Monografia; b) Projeto; c) Relatório de Estágio” (RTFC, 2020, p. 6). O RTFC possui em 32 páginas, 2 Secções e um total de 13 Artigos.

3. METODOLOGIA

3.1. PARTICIPANTES

A investigação seguiu uma metodologia de índole quantitativa permitindo, com rigor, a recolha de dados passíveis de observação e quantificação (Fortin, 2003). Oportunamente, definimos um rumo conducente à recolha de dados pertinentes. Coutinho (2014, p. 24), considera que, “Metodologias, métodos e técnicas [...] ajudam e/ou orientam o investigador na sua busca do conhecimento” e na mesma senda, Rosado (2015, p. 77), afirma que, “os métodos constituem um conjunto de técnicas que determinam o sentido orientador de uma investigação”.

Recorremos à Pesquisa Bibliográfica, sobre a qual assenta fundamentalmente toda a investigação, no Ensino Superior (Backstrom, 2008), e a um Inquérito por Questionário. A População alvo foram os finalistas (n=217) do VII CLCM, dos quais 165 predispuaram-se em participar do estudo.

3.2. INSTRUMENTO POR QUESTIONÁRIO E PROCEDIMENTOS

Mediante o Questionário Misto dividido em duas Secções, pudemos recolher os dados Sociodemográficos da Amostra. As questões da II Secção, tiveram como foco as preocupações enfrentadas pelos Cadetes durante a elaboração do TFC. Obtida a autorização de Sua Excelência, Comandante da AMEx, para a aplicação do Inquérito, solicitamos a participação dos finalistas, garantindo confidencialidade e anonimato dos seus dados. Após a assinatura do Consentimento Informado, a Amostra respondeu ao Questionário elaborado com recurso ao *Microsoft Word*. O regime de internato ao qual a Amostra se encontra submetida permitiu-nos fazer a distribuição do formulário em formato físico, deixando-o disponível para as respostas num único momento, isto é, na manhã do dia 2 de julho de 2024.

4. APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

Quanto ao questionário, foi inquirida uma amostra de 165 Cadetes. Na “Secção I: Dados Sociodemográficos”, verificou-se que 88% (n=145) dos inquiridos, são do Sexo Masculino e apenas 12% (n=20) do Sexo Feminino. Quanto à Idade, 54% (n=89) tem entre 22-24 anos; 40% (n=66) tem entre 25-26 anos, e 2% (n=3) está com 27 anos de idade. 4% (n=7) omitiu a idade. Na “Secção II: Preocupações em elaborar Trabalhos de Fim de Curso (TFC)”, à pergunta, “Quem escolheu o Tema do seu Trabalho de Fim de Curso?”, 61% (n=100) dos inquiridos respondeu “Eu” e 39% (n=65) respondeu “Outro Órgão/Entidade”.

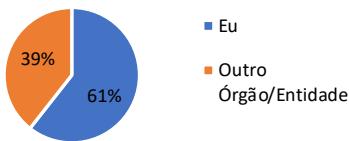


Ilustração 1: Resposta à 1.^a pergunta

Fonte: Elaboração própria

À pergunta, “O Regulamento de Trabalho de Fim de Curso vigente na AMEx é suficientemente esclarecedor?”, 73% (n=120) dos inquiridos respondeu “Não” e 27% (n=45) respondeu “Sim”.

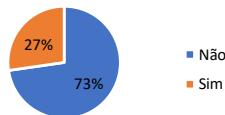


Ilustração 2: Resposta à 2.^a pergunta

Fonte: Elaboração própria

Ao perguntarmos, “Precisou consultar, em paralelo, um outro Manual?”, 93% (n=154) dos inquiridos respondeu “Sim” e 7% (n=11) respondeu “Não”.

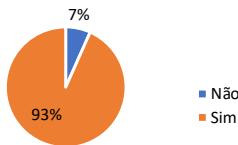


Ilustração 3: Resposta à *alínea a)* da 2.^a pergunta

Fonte: Elaboração própria

À pergunta, “Quanto tempo lhe foi disponibilizado para a elaboração do Trabalho de Fim de Curso?”, 45% (n=75) dos inquiridos respondeu “6-11 meses”, 29% (n=48) respondeu “1 ano”; 15% (n=25) respondeu “3-5 meses”; 6% (n=9) respondeu “Mais de 1 ano” e 5% (n=8) respondeu “Pouco tempo”.

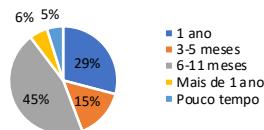


Ilustração 4: Resposta à 3.^a pergunta

Fonte: Elaboração própria

À pergunta, “Como classifica o desempenho do seu Tutor?”, 36% (n=59) dos inquiridos respondeu “Bom”; 28% (n=47) respondeu “Razoável”; 20% (n=33) respondeu “Excelente”; e 16% (n=26) dos inquiridos respondeu “Mau”.

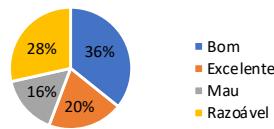


Ilustração 5: Resposta à 4.^a pergunta

Fonte: Elaboração própria

À pergunta, “Quais são as principais preocupações que enfrentou ao elaborar o Trabalho de Fim de Curso?”, 35% (n=58) dos inquiridos indicou a “Insuficiência de Dispensas”; para 23% (n=38) foi a “Falta de Bibliografia pertinente”; para 18% (n=30) foi o “Pouco acompanhamento do Tutor”; para 10% (n=16) foi a “Dificuldade em definir a Metodologia”; para 7% (n=12) foi o “Pouco esclarecimento do Regulamento”; 4% (n=6) respondeu “Nenhuma”; 2% (n=3) respondeu “Muitas”; e 1% (n=2) indicou a “Sobreposição de atividades”.



Ilustração 6: Resposta à 5.^a pergunta

Fonte: Elaboração própria

5. ANÁLISE E DISCUSSÃO

Conforme referido, foram inquiridos 165 finalistas. Destes, 61% escolheu o tema do TFC ao passo que 39% desenvolveu temas indicados por outra Entidade/Órgão. Durante o ciclo de estudos, a interação docente-discente e discente-conteúdos programáticos impele o cadete a desenvolver maior interesse por determinadas temáticas associadas à especialidade. De acordo com a *alínea a)* do n.^º 1 do artigo 4.^º do RTFC (2020) cabe ao Departamento de Ciências e Tecnologias Militares, “Receber das cátedras reitoras as propostas dos temas” (p. 3). Mais, na Subsecção «Atribuições das Cátedras», incumbe-se às Cátedras, “Recolher dos docentes a proposta de temas dos Cadetes para os TFC e submeter aos Departamentos ouvido o Conselho Científico da Cátedra”. Consideramos oportuna a sugestão de temas aos

finalistas por parte de outros órgãos/entidades. Por outro lado, na medida em que, “O tema deve refletir os interesses do candidato” (Eco, 2004 *apud* Dias e Silva, 2009, p.19), é crucial que se continue a dar liberdade aos finalistas de proporem os temas que desejam desenvolver, com o intuito de se proporcionar aos mesmos uma motivação acrescida e contínua durante as fases da imersão, sistematização e emersão.

O facto de 73% dos inquiridos considerar pouco adequado o RTFC, e 93% afirmar ter recorrido a outro manual, levanta sérias preocupações, porque apesar da vigência do Regulamento aprovado em 2020, os finalistas procuraram orientações noutro manual com semelhante denominação. Entre ambos, há diferenças pontuais a nível teórico assim como estrutural. Por exemplo, o RTFC vigente limita em até cinco, o número de tutorandos por cada Tutor ao passo que, o outro manual reduz o número para 3 tutorandos. Por outro lado, o RTFC vigente estabelece que cada TFC tenha apenas 2 capítulos, quando o outro manual exige 3 capítulos. Diante da possibilidade de o RTFC vigente não atender mais às exigências procedimentais da instituição, dever-se-ia emendá-lo ou mesmo revogá-lo, em vez de se permitir a coabitação de dois manuais com a mesmíssima finalidade.

Registamos uma diferença acentuada no *timing* que os inquiridos afirmaram ter sido disponibilizado para a elaboração dos TFC. Por exemplo, 45% afirmou ter tido entre 6-11 meses, enquanto 15% afirmou ter tido apenas entre 3-5 meses. À primeira vista presume-se que os Cadetes tenham seguido diferentes calendários de atividades. As atividades associadas aos TFC devem ser detalhadas quanto ao *timing* de cada etapa do processo, devendo a entidade competente garantir o controlo sobre o cumprimento de cada etapa, sob pena de os TFC não estarem concluídos no período previsto para a sua apresentação e defesa pública. A elaboração de um Cronograma de atividades permanente obedecendo a um determinado ciclo e de um Plano de trabalho anual, flexível – atendendo às datas móveis – aprovado ao longo do II

semestre do 4.º ano, constituir-se-ia numa mais-valia. A jusante, poder-se-ia evitar a mencionada sobreposição de atividades.

Parte dos inquiridos afirmou haver Tutores despreparados, ao ponto de 16% ter classificado como “Mau”, e 28% como “Razoável”, o desempenho dos seus Tutores. Verificamos que de acordo com a *alínea c)* do n.º 4 da NEP 520/6.^a Revisão da Academia Militar (AM) de Portugal, o Coordenador Científico do Ciclo de Estudos, “Se necessário, propõe ao chefe de Departamento a execução de um seminário de harmonização de MIC para os Orientadores e Arguentes” (2024, p. 4). No mesmo diapasão, a *alínea d)* do artigo 4.º do RTFC vigente na AMEx acautela a superação dos tutores, o que revela uma preocupação ímpar com a tutoria na instituição. Etimologicamente, o termo tutor aparece associado à proteção, socorro e sustento (Canuto *et al.*, 2021), sendo inequívoca a necessidade de se massificar de modo prévio, a partilha de conhecimentos, habilidades e valores com os aspirantes a Tutor, antes mesmo da aprovação dos anteprojetos dos finalistas pela entidade competente. Em relação às preocupações enfrentadas no período de elaboração dos TFC, 35% dos inquiridos manifestou preocupação ante a insuficiência de Dispensas para a recolha de dados fora da instituição. Quanto mais diversificadas forem as fontes bibliográficas, que segundo Haro *et al.* (2006, p. 49), “[...] são geralmente divididas em três categorias: primárias, secundárias e terciárias”, mais abrangentes serão os dados. O acesso a vários acervos bibliográficos, a realização de visitas de campo, etc., contribui significativamente para a consolidação de uma investigação, impelindo os órgãos competentes da AMEx a estabelecer um período para que os finalistas sejam dispensados a fim de procedermos à recolha de dados fora da instituição quando necessário. 23% dos inquiridos considerou haver pouco material versado sobre as diferentes especialidades, chegando a destacar a carência da Biblioteca interna. Corroboramos com a posição de Milanesi (2002, pp. 65-66) segundo a qual, “Se a Biblioteca é pobre, não será um conjunto de professores eloquentes que dará nível superior à universidade”, situação que pode se repercutir

no desempenho docente, mas também discente. A aludida burocracia e irregularidade na emissão de dispensas aliadas à situação da Biblioteca da AMEx podem beliscar a viabilização da investigação e a expectável qualidade dos TFC. A aplicação de inquéritos por Questionário, por Entrevista, ou exclusivamente a Pesquisa Bibliográfica fora da instituição, pode colmatar, de algum modo, a insuficiência interna de literatura pertinente, além de permitir a recolha de visões diferentes sobre uma determinada temática. 18% dos inquiridos afirmou ter tido pouco acompanhamento do Tutor, indicador visível dos 44% da má e razoável *performance* atribuída aos Tutores. Revela-se conspícuo a necessidade de capacitação contínua do Tutor e maior engajamento deste, pois a tutoria coloca em causa o seu *bom nome* e o da AMEx. Para 7% da Amostra, o RTFC carece de transparência, o que nos leva a reiterar a urgência de o mesmo ser atualizado ou revogado.

No geral, 10% manifestou preocupação com a descrição da Metodologia ao longo do trabalho. A tutoria acarreta um leque de *job's descriptions* que visam facilitar a atuação do tutorando. À partida, quanto mais preparado estiver o tutor, menos dificuldades terá o tutorando em descrever a Metodologia adequada ao tema escolhido por si ou proposto por outra entidade. Grosso modo, as aulas de Metodologia de Investigação Científica têm como foco a orientação científico-metodológica. O facto de a APA ser a Norma de eleição na AMEx, e os Cadetes realizarem trabalhos de investigação em diferentes Unidades Curriculares, desde o 1.º Ano, constitui uma oportunidade ímpar para que estes se familiarizem com as opções metodológicas, auxiliados pelo Corpo Docente, e posteriormente com os procedimentos exigidos pela instituição para a elaboração dos Trabalhos de Fim de Curso.

6. CONCLUSÕES

Sendo que esta ocorre na etapa da emersão, feita a análise dos resultados obtidos (Rosado, 2017), sustentada pela pesquisa bibliográfica e pelo inquérito por questionário, podemos responder às Perguntas levantadas durante a imersão. Quanto à PD1 “Como é feita a escolha dos Temas dos TFC?”, percebemos que a maioria dos finalistas (61%) escolheu os temas, em conformidade com o artigo 4.º do RTFC que incumbe às Cátedras a recolha de temas propostos pelos Cadetes através dos Docentes. Na sequência, o Departamento reitor encaminha-os ao Centro de Investigação. À 2.ª PD “Quão adequado é o Regulamento de elaboração do Trabalho de Fim de Curso?”, percebemos que este carece de atualização, em detrimento da utilização paralela de outro manual com a mesma denominação, por parte de 73% dos inquiridos. Sobre a PD3 “Em que *timing* os Cadetes devem elaborar o TFC?”, foi possível verificar *timings* distintos à volta de 3 meses e superiores a um ano. A construção de um Cronograma permanente e de um Plano anual detalhado pode convergir e delimitar as atividades atinentes à realização do TFC. À PD4 “Que desempenho tiveram os Tutores na orientação dos TFC?”, constatamos que estes jogaram um papel importante na medida em que facilitaram o processo investigativo. Todavia, alguns estiveram aquém das expectativas dos finalistas. Por fim, resta-nos a Pergunta de Partida “Quais são as preocupações enfrentadas pelos Cadetes da Academia Militar do Exército durante a elaboração dos Trabalhos de Fim de Curso?”.

Dentre as preocupações apuradas através do inquérito, esteve em maior destaque a insuficiência de Dispensas para a condução de trabalho de campo. Entre as demais contam-se o parco acesso à literatura pertinente através da biblioteca interna, a falta de transparência quanto ao regulamento que orienta a elaboração do Trabalho de Fim de Curso, o reduzido acompanhamento por parte dos tutores, as dificuldades em definir das opções metodológicas, e ainda a sobreposição de atividades.

É inequívoca a consideração segundo a qual o Nível Superior é o que mais adequa ao Oficialato (Espírito Santo, 2005). Desde 2017, com a conclusão do I Curso de Licenciatura em Ciências Militares ministrado em Angola, a AMEx vem cumprindo com o ônus da sua criação, cujo ciclo de estudos de cinco anos termina com a apresentação e defesa pública de um Trabalho de Fim de Curso. Contudo, são vários os desafios que a AMEx ainda atravessa na jornada de afirmação – sem retorno – entre as congêneres da região Austral de África.

Desde o início, definimos os objetivos revelantes para a presente investigação e ao longo do percurso envidamos esforços para os atingir. No final, consideramos que mediante o material recolhido e os resultados apresentados, os objetivos foram alcançados. Quanto às limitações, referimos que a nossa pretensão de inquirir a totalidade dos cadetes finalistas não foi possível, porquanto 24% (n=52) optou pela não participação no estudo. Entretanto, desafiam-se potenciais investigadores para que, estando na reta final o VIII Curso de Licenciatura em Ciências Militares (2020 - 2025), efetuem estudos que viabilizem os procedimentos para a elaboração dos Trabalhos de Fim de Curso, inquirindo igualmente as opiniões de entidades ligadas aos órgãos de Comando e Direção da AMEx.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Academia Militar (AM). (2024). Normas de Execução Permanente 520/6.^a. Trabalho Final de Investigação. AM
- Backstrom, B. (2008). *Metodologia das Ciências Sociais*. Universidade Aberta.
- Canuto, P. R. *et al.* (2021). O Tutor como parte substancial do Processo de Aprendizagem na Educação à Distância. *Brasilian Journal of Development*, v.7, nº 10, p. 99947-99957.
- Coutinho, C. P. (2014). *Metodologia de Investigação em Ciências Sociais e Humanas* (2.^a ed). Almedina.

- Dias, Donaldo de Souza e Silva, Mônica Ferreira da. (2009). *Como escrever uma Monografia*. UFRJ (Relatórios COPPEAD).
- Fortin, M. F. (2003). *O Processo de Investigação da concepção à realização*. (3.^a edição). Lusociência.
- Fernando, A. d. H., Joana, S., Jorge, C., Liliana, F., Isabel, R. M., Miguel, R., Paula, C., & Raquel, C. (2016). *Investigação em Ciências Sociais. Guia Prático do Estudante*. PACTOR.
- Milanesi, L. (2002). *O que é a Biblioteca*. Ateliê Editorial.
- AMEx (2009). *Regulamento de Funcionamento da AMEx*. Serviços Gráficos da Academia Militar de Angola.
- AMEx (2020). *Regulamento de Trabalho de Fim de Curso*. AMEx, Angola.
- Rosado, D. P. (2017). *Elementos essenciais de Sociologia Geral*. Gradiva.
- Rosado, D. P. (2015). *Sociologia da Gestão e das Organizações*. Gradiva.
- Espírito Santo, G. A. (2005). O Ensino Superior Militar. *Revista Militar*, 2440.

Apêndice – Inquérito por Questionário

CONSENTIMENTO INFORMADO

Tendo tomado conhecimento de que: a) o Objetivo Geral desta investigação consiste em apurar as principais preocupações enfrentadas pelos Cadetes da Academia Militar do Exército ao elaborar os Trabalhos de Fim de Curso; b) Sou livre de participar, e de desistir a qualquer momento, se for esse o meu desejo; c) Sei que a minha participação é gratuita, não tendo qualquer custo económico para mim; d) As minhas respostas serão anónimas e confidenciais, sendo apenas do conhecimento do investigador; e) Todos os dados serão tratados em conjunto, nunca a título individual; f) Os dados recolhidos serão utilizados exclusivamente para fins de investigação científica.

Declaro que participo deste estudo de forma voluntária. (Assinale com um X) ____.

GUIÃO

I – DADOS SOCIO-DEMOGRÁFICOS

1.º Género:

2.º Idade:

II – PREOCUPAÇÕES EM ELABORAR TRABALHOS DE FIM DE CURSO (TFC)

1.ª Quem escolheu o Tema do seu Trabalho de Fim de Curso?

Eu (Cadete) _____ ; Se foi outra entidade/Órgão, indique qual.

2.ª O Regulamento de Trabalho de Fim de Curso vigente na AMEx é suficientemente esclarecedor? Sim _____ ; Não _____.

a) Precisou consultar em paralelo um outro Manual? Sim _____ ; Não _____.

3.ª Quanto tempo lhe foi disponibilizado para a elaboração do Trabalho de Fim de Curso?

4.ª Como classifica o desempenho do seu Tutor?

Mau _____ ; Razoável _____ ; Bom _____ ; Excelente _____.

5.ª Quais são as preocupações que enfrentou durante a elaboração do Trabalho de Fim de Curso?



PROELIUM

A AUDITORIA DE DESEMPENHO EM CONTEXTO NACIONAL: UM ESTUDO DE CASO

Rafaela Souto Freitas, Academia Militar, freitas.rs@academiamilitar.pt

Paulo Jorge Alves Gomes, CINAMIL, Academia Militar, gomes.pja@exercito.pt

Flávio Ivo Riedlinger de Magalhães, CINAMIL, Academia Militar,
flavioivo@uchicago.edu

DOI: https://doi.org/10.60746/8_17_42487

ABSTRACT

Performance auditing now plays a strategic role in the modernization and accountability of public administration. This work analyses the nature, foundations, guiding principles and legal framework of performance auditing in Portugal, highlighting its contribution to the efficiency, effectiveness and economy of public services. A qualitative approach is taken, by a representative case study, allowing us to understand the practical application of this instrument and the challenges associated with it. The main limitations that limit the effectiveness of performance audits in the national context are also discussed, such as the lack of technical training, the scarcity of reliable data and resistance to change on the part of auditees. Finally, proposals for improvement are presented, aimed at strengthening the quality of public management, emphasizing the importance of a culture of evaluation, transparency and the implementation of integrated control and performance systems. The study shows the transformative potential of performance auditing as a tool for governance and for enhancing public service.

Keywords: Performance audit, Public administration, Efficiency, Evaluation, Transparency.

RESUMO

A auditoria de desempenho assume, na contemporaneidade, um papel estratégico na modernização e na responsabilização da Administração Pública. Este trabalho tem como objetivo analisar a natureza, os fundamentos, os princípios orientadores e o enquadramento legal da auditoria de desempenho em Portugal, destacando o seu contributo para a eficiência, eficácia e economicidade dos serviços públicos. É feita uma abordagem qualitativa com um estudo de caso representativo, permitindo compreender a aplicação prática deste instrumento e os desafios que lhe estão associados. São igualmente discutidas as principais limitações que condicionam a eficácia das auditorias de desempenho no contexto nacional, tais como a falta de capacitação técnica, a escassez de dados fiáveis e a resistência à mudança por parte das entidades auditadas. Por fim, apresentam-se propostas de melhoria orientadas para o reforço da qualidade da gestão pública, sublinhando a importância da cultura de avaliação, da transparência e da implementação de sistemas integrados de controlo e desempenho. O estudo evidencia, assim, o potencial transformador da auditoria de desempenho enquanto instrumento de governação e de valorização do serviço público.

Palavras-chave: Auditoria de desempenho, Administração Pública, Eficiência, Avaliação, Transparência.

1. INTRODUÇÃO

Num contexto de crescente exigência da sociedade relativamente à transparência, eficiência e qualidade dos serviços públicos, a auditoria de desempenho assume um papel central na modernização da Administração Pública. Este tipo de auditoria procura avaliar se os recursos públicos estão a ser utilizados de forma económica, eficiente e eficaz, respeitando os chamados “3 Es” (economia, eficiência e eficácia), distinguindo-se, assim, da auditoria financeira e de conformidade, que se focam no cumprimento legal e contabilístico das operações.

A importância desta ferramenta tem vindo a ser reconhecida por diversas entidades fiscalizadoras, como o Tribunal de Contas e as inspeções-gerais setoriais, que a utilizam não apenas para detetar falhas, mas sobretudo para promover a melhoria contínua da gestão pública.

“A avaliação de desempenho, quando enquadrada numa filosofia de gestão do desempenho, poderá assumir um papel de alguma importância, nomeadamente pelo feedback informativo trazido por sistemas de avaliação coerentes e sistemáticos” (Jesus, 2012).

No plano internacional, a INTOSAI (Organização Internacional das Instituições Superiores de Auditoria) tem vindo a reforçar o valor da auditoria de desempenho como instrumento de responsabilização e apoio à boa governação, defendendo que esta deve contribuir para a melhoria dos serviços públicos, com base em critérios objetivos e verificáveis (INTOSAI, 2019).

Em Portugal, a introdução de práticas associadas ao New Public Management (NPM) e a implementação do Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública (SIADAP) refletem essa mesma tendência, ao privilegiar-se a avaliação orientada para resultados e a responsabilização dos gestores públicos (Inácio, 2011). Como sublinha o Instituto de Gestão de Base de Dados dos Recursos Humanos da Administração Pública, citado por Proença (2006), apesar da elevada qualificação média dos funcionários públicos, a falta de motivação e o subaproveitamento dos recursos humanos têm contribuído para níveis de produtividade aquém do desejado.

Este trabalho tem, assim, como objetivo central analisar o papel da auditoria de desempenho na Administração Pública portuguesa, explorando os seus princípios orientadores, enquadramento institucional e metodologias aplicadas. Para tal, será adotada uma metodologia qualitativa, assente na análise documental de legislação, normas internacionais (como as da INTOSAI), literatura especializada e relatórios de auditoria publicados por entidades competentes. Será igualmente integrado um

estudo de caso que permita ilustrar, de forma prática, a aplicação deste tipo de auditoria e o seu impacto na melhoria dos serviços auditados.

Com este estudo, procura-se responder à seguinte pergunta de partida: “Como as auditorias de desempenho poderão melhorar a administração pública portuguesa?”.

Pretende-se assim, contribuir para o reforço da cultura de avaliação e responsabilização no setor público, promovendo uma gestão orientada para a obtenção de resultados e a excelência no serviço prestado aos cidadãos.

2. ENQUADRAMENTO TEÓRICO

2.1. EVOLUÇÃO DA AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PORTUGUESA

A avaliação de desempenho na Administração Pública portuguesa tem sido objeto de reformas significativas desde a introdução do Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública (SIADAP) em 2004. Este sistema foi concebido para promover uma cultura de gestão por objetivos, visando a melhoria contínua dos serviços públicos e o alinhamento entre os objetivos individuais e organizacionais. A implementação do SIADAP marcou uma mudança de paradigma, introduzindo uma lógica de gestão por objetivos que obrigou à avaliação do desempenho de trabalhadores, dirigentes e serviços (Madureira, 2015).

Ao longo dos anos, o SIADAP passou por diversas alterações legislativas para aprimorar sua eficácia. A mais recente e significativa revisão foi introduzida pelo Decreto-Lei n.º 12/2024, de 10 de janeiro, que trouxe mudanças substanciais nos processos de avaliação, visando uma maior objetividade e transparência.

O SIADAP é estruturado em três subsistemas:

- SIADAP 1: Avaliação do desempenho dos serviços da Administração Pública.
- SIADAP 2: Avaliação do desempenho dos dirigentes da Administração Pública.
- SIADAP 3: Avaliação do desempenho dos trabalhadores da Administração Pública.

Os princípios orientadores do SIADAP incluem a eficácia, eficiência, qualidade, produtividade, otimização de recursos e motivação dos colaboradores. O sistema visa contribuir para a melhoria do desempenho e qualidade de serviço da Administração Pública, promovendo a coerência e harmonia da ação dos serviços, dirigentes e trabalhadores (SIADAP, 2025).

A recente revisão legislativa, através do Decreto-Lei n.º 12/2024, introduziu alterações significativas, como a anualização dos ciclos avaliativos, a revisão das menções qualitativas de avaliação e a implementação de um ciclo avaliativo anual, com efeitos a partir de 2025.

Apesar das intenções iniciais, o SIADAP enfrentou críticas quanto à sua efetividade. Estudos recentes apontam que, mesmo após duas décadas de implementação, muitos dos objetivos do sistema não foram plenamente alcançados. A avaliação é frequentemente percebida como um processo burocrático, com impacto limitado na motivação e desenvolvimento dos funcionários.

Em resposta a essas críticas, o Decreto-Lei n.º 12/2024 introduziu alterações significativas no SIADAP, visando aumentar a objetividade e transparência dos processos avaliativos. As mudanças incluem a revisão das menções qualitativas de avaliação e a implementação de um ciclo avaliativo anual, com efeitos a partir de 2025.

2.2 GESTÃO POR COMPETÊNCIAS E AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO

A gestão por competências tem sido integrada ao SIADAP como uma abordagem para alinhar as competências dos colaboradores com os objetivos estratégicos das organizações públicas. Esta abordagem enfatiza a identificação, desenvolvimento e avaliação das competências essenciais para o desempenho eficaz das funções públicas.

Em Portugal, a gestão de competências na Administração Pública ainda enfrenta desafios, principalmente no que concerne à sua interação com o SIADAP. Estudos

indicam que a gestão por competências na Administração Pública Portuguesa é um conceito que não é muito explorado, principalmente no que concerne à sua interação com o SIADAP (Adelino, 2011).

A análise do modelo de gestão por competências da Administração Pública de Portugal permitiu a identificação de pontos críticos em suas premissas, propostas e objetivos, destacando a necessidade de aprimoramento na definição e aplicação das competências (Munck, 2014).

A avaliação de desempenho pode influenciar significativamente a motivação dos colaboradores. Quando bem implementada, ela fornece feedback construtivo, identifica necessidades de desenvolvimento e reconhece o desempenho excepcional. No entanto, se malconduzida, pode gerar desmotivação e percepções de injustiça.

Estudos apontam que a motivação dos colaboradores é um fator crucial para o sucesso das organizações públicas. A perda de motivação pode comprometer o desempenho e sucesso das organizações, como as públicas, tornando-as menos eficazes (Eusébio, 2023).

A avaliação de desempenho, quando utilizada como ferramenta de desenvolvimento, pode contribuir para a motivação dos colaboradores, promovendo o reconhecimento e valorização do desempenho individual e coletivo (Monteiro, 2021).

A avaliação de desempenho na Administração Pública portuguesa é uma ferramenta essencial para a melhoria contínua dos serviços públicos. As recentes revisões do SIADAP refletem um esforço para superar desafios anteriores e promover uma cultura de desempenho mais eficaz e justa. A integração da gestão por competências e o foco na motivação dos colaboradores são passos importantes nessa direção.

No entanto, é fundamental que as reformas sejam acompanhadas de uma mudança cultural nas organizações públicas, promovendo a valorização do desempenho, o desenvolvimento de competências e a motivação dos colaboradores. Somente assim será possível alcançar os objetivos propostos e garantir a eficácia do sistema de avaliação de desempenho na Administração Pública portuguesa.

2.3 AUDITORIA DE DESEMPENHO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

No setor público, coexistem três tipologias principais de auditoria:

- Auditoria Financeira ou de Regularidade, cujo objetivo é verificar se as demonstrações financeiras estão em conformidade com as normas contabilísticas e legais aplicáveis, assegurando a correção das contas públicas;
- Auditoria de Conformidade, centrada na verificação da legalidade das ações administrativas, avaliando se os procedimentos adotados estão de acordo com as leis, regulamentos e normas em vigor;
- Auditoria de Desempenho, que se distingue por avaliar se os recursos foram utilizados com racionalidade, se os processos são eficazes e se os resultados alcançados correspondem aos objetivos definidos (Tribunal de Contas, 2022).

Estas auditorias podem ser realizadas de forma isolada ou integrada, dependendo do objeto de análise e da estratégia de controlo adotada pelos órgãos de fiscalização.

A auditoria de desempenho, também conhecida como auditoria de resultados, constitui uma ferramenta essencial no contexto da boa governação pública, uma vez que avalia o grau em que os organismos utilizam os recursos públicos de forma económica, eficiente e eficaz — os chamados “3 Es” (INTOSAI, 2010). De acordo com o Tribunal de Contas, “a auditoria de desempenho visa aferir se a atividade, programas e ações dos organismos públicos respeitam os princípios da economia, da eficiência e da eficácia, contribuindo para a responsabilização e a melhoria da gestão pública” (Tribunal de Contas, 2022).

Diferentemente da auditoria financeira e da auditoria de conformidade, esta tipologia não se restringe à análise da legalidade ou da veracidade das contas, mas foca-se antes na análise da performance organizacional e no impacto da atuação pública nos cidadãos. Como sublinham Madureira e Rodrigues (2007, cit. por Jesus, 2012), a avaliação de desempenho “assume um papel de alguma importância, nomeadamente pelo feedback informativo trazido por sistemas de avaliação coerentes e sistemáticos”.

A auditoria de desempenho rege-se por um conjunto de princípios que visam garantir a integridade, a fiabilidade e a utilidade dos resultados obtidos. Destacam-se:

- Independência e Objetividade: Os auditores devem exercer as suas funções de forma imparcial, livre de qualquer influência externa, garantindo a credibilidade do processo (IPPS-Iscte, 2023);
- Proficiência e Zelo Profissional: Exige-se dos auditores competências técnicas adequadas, bem como um compromisso com a qualidade e a ética profissional;
- Transparência e Prestação de Contas: Os relatórios de auditoria devem ser públicos, claros e compreensíveis, reforçando a accountability e a confiança dos cidadãos;
- Foco nos “3 Es”: O objetivo último da auditoria de desempenho é avaliar a economia (uso racional dos meios), a eficiência (relação custo-benefício dos processos) e a eficácia (grau de concretização dos resultados planeados) (INTOSAI, 2010; Tribunal de Contas, 2022).

Em Portugal, a Constituição da República Portuguesa confere ao Tribunal de Contas a responsabilidade de fiscalizar a legalidade e a boa gestão dos recursos públicos (CRP, art. 214.º). Esta competência é operacionalizada através da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (Lei n.º 98/97, de 26 de agosto), que atribui a este órgão a capacidade de realizar auditorias de desempenho com vista à promoção da economicidade, eficiência e eficácia na Administração Pública.

Adicionalmente, o SIADAP – Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública, atualizado pelo Decreto-Lei n.º 12/2024, constitui um importante instrumento complementar, ao avaliar anualmente o desempenho dos serviços, dirigentes e trabalhadores da Administração Pública. Como destaca Madureira (2015), o SIADAP introduz uma lógica de avaliação por resultados, essencial para apoiar o trabalho das entidades auditadoras.

3. METODOLOGIA

Nesta investigação para alcançar o objetivo definido, a metodologia adotada foi a abordagem qualitativa, através da apresentação de um estudo de caso, em contexto nacional (Yin, 2018).

O estudo de caso é caracterizado pela recolha de dados a partir de múltiplas fontes, como entrevistas, observações e documentos, e é especialmente útil quando o pesquisador deseja explorar questões em profundidade e dentro do seu contexto natural (Yin, 2018).

Uma característica fundamental dessa metodologia é a flexibilidade no processo de recolha e análise de dados, o que permite uma adaptação contínua à realidade observada. Stake (1995) destaca que o estudo de caso proporciona uma rica compreensão dos processos, dinâmicas e relações que não seriam visíveis por métodos quantitativos tradicionais.

4. RESULTADOS

4.1 A AUDITORIA DE DESEMPENHO EM CONTEXTO NACIONAL

A aplicação da auditoria de desempenho na Administração Pública portuguesa tem vindo a ganhar relevância, não apenas como mecanismo de controlo e responsabilização, mas como instrumento estratégico para a melhoria contínua dos serviços públicos. Os casos analisados na literatura demonstram que, quando corretamente implementada, a auditoria de desempenho permite detetar fragilidades nos processos, propor medidas de correção e, acima de tudo, promover uma cultura de resultados e de gestão orientada para a eficiência.

Um dos exemplos paradigmáticos é o estudo de Pedro Lima (2014), que demonstrou, através de um inquérito às 65 maiores empresas em Portugal (algumas com capitais públicos), que a auditoria interna tem um impacto direto e significativo na melhoria do desempenho organizacional, sobretudo através da supervisão dos sistemas de controlo interno, da gestão de riscos e do acompanhamento da implementação de

ações corretivas. Como refere o autor, “a auditoria interna surge como uma função indispensável no apoio à gestão, contribuindo para a tomada de decisões mais informadas e para a credibilização da organização”.

Este contributo da auditoria foi também analisado no setor público por Proença (2006), num estudo de caso aplicado ao desempenho dos Auxiliares de Ação Educativa em escolas públicas. O autor concluiu que, apesar de os instrumentos legais (nomeadamente o SIADAP) visarem o estímulo ao desempenho eficaz, a sua eficácia real estava comprometida pela fraca preparação técnica das estruturas responsáveis pela sua aplicação e pela inexistência de práticas consolidadas de auditoria interna. Ainda assim, o estudo revelou que os responsáveis consideravam a auditoria “um instrumento relevante para apoiar a avaliação de desempenho e assegurar maior rigor e transparência na gestão dos recursos humanos”.

Por sua vez, o Tribunal de Contas, enquanto entidade suprema de fiscalização financeira, tem desenvolvido auditorias de desempenho a diversos organismos públicos. Um exemplo relevante é o caso da auditoria ao Sistema de Avaliação do Ensino Superior (publicada em 2020), onde se analisou a aplicação dos princípios da economia, eficiência e eficácia no financiamento e regulação do setor. O relatório evidenciou a ausência de indicadores mensuráveis em várias instituições e a necessidade de reforço da ligação entre os objetivos estratégicos e os recursos alocados. Segundo o Manual de Auditoria de Resultados do Tribunal de Contas (2016), “a perspetiva do cidadão deve estar sempre presente na avaliação das políticas públicas, com base em modelos lógicos que relacionem necessidades, recursos, processos, resultados e impactos”.

Em todos os exemplos identificados, é possível constatar que a auditoria de desempenho não se limita à verificação formal de conformidade, mas permite, através de metodologias específicas (como o modelo lógico ou o quadro SMARTEST), formular recomendações concretas com impacto direto nos serviços públicos.

A análise destes casos mostra que, para além das limitações estruturais ainda existentes, como a escassez de auditores especializados ou a resistência à mudança por parte de alguns setores da administração, existe um caminho consolidado para tornar a auditoria de desempenho num pilar da boa governação. A chave está na articulação entre os mecanismos de controlo, a formação contínua e a criação de uma cultura institucional baseada na accountability e na melhoria contínua.

4.2 DESAFIOS E LIMITAÇÕES

A auditoria de desempenho, embora se afirme cada vez mais como um instrumento essencial na promoção da boa governação, continua a enfrentar uma série de desafios estruturais, técnicos e culturais que limitam a sua eficácia na Administração Pública. Estes obstáculos não comprometem a utilidade da auditoria, mas sublinham a necessidade de uma abordagem crítica e evolutiva para que esta cumpra plenamente o seu papel estratégico.

Um dos principais entraves está associado à qualidade e disponibilidade da informação. A fiabilidade dos dados e a sua atualização atempada são condições essenciais para a obtenção de conclusões válidas, sendo que, muitas vezes, os sistemas de informação não se encontram suficientemente desenvolvidos ou integrados. Como reconhece o documento técnico da ESPAP (2021), a ausência de sistemas robustos de recolha e tratamento de dados constitui uma limitação séria ao desempenho eficaz das auditorias, sobretudo quando se pretende avaliar a eficiência e eficácia de políticas públicas.

A questão dos recursos humanos qualificados assume também centralidade entre os constrangimentos identificados. A auditoria de desempenho exige competências técnicas específicas em avaliação de políticas públicas, análise de indicadores e gestão orientada para resultados. Contudo, muitas entidades auditadas, e até mesmo auditoras, revelam fragilidades ao nível da capacitação técnica dos seus profissionais. Esta limitação é particularmente visível na aplicação de metodologias

mais complexas, como os modelos lógicos de intervenção e os quadros de resultados, que exigem domínio conceptual e experiência prática.

Outro desafio prende-se com a própria cultura organizacional das instituições públicas. Persistem resistências à adoção de mecanismos de controlo e avaliação que ultrapassem a tradicional verificação de conformidade. A auditoria de desempenho, ao colocar em evidência falhas estruturais e ineficiências processuais, pode ser percecionada como uma ameaça, suscitando posturas defensivas por parte dos responsáveis auditados. Segundo o artigo de Fernando Lobo (2023), publicado no LinkedIn, essa resistência tende a acentuar-se quando se aplicam abordagens baseadas em riscos, que exigem não apenas maturidade institucional, mas também uma mudança de paradigma na forma de encarar o controlo interno e a gestão de riscos operacionais.

Paralelamente, existe ainda uma tendência para limitar o âmbito da auditoria às dimensões financeiras e de regularidade, negligenciando aspectos mais amplos como o impacto social das políticas públicas ou a sustentabilidade dos programas avaliados. Tal enfoque restrito impede que a auditoria de desempenho cumpra plenamente o seu propósito de avaliar o valor gerado para os cidadãos. O relatório técnico da SISLOG (2015) é elucidativo ao apontar que, embora se observe uma evolução na prática da auditoria de resultados, esta continua demasiado centrada na verificação de processos e menos na avaliação do impacto ou da efetividade das intervenções.

Por fim, cumpre referir que, mesmo quando são identificadas oportunidades de melhoria, nem sempre as recomendações produzidas pelas auditorias são implementadas com eficácia. Faltam, por vezes, mecanismos de acompanhamento e responsabilização que garantam que as sugestões dos relatórios se traduzem em ações concretas. Esta realidade compromete não só a utilidade da auditoria como também a confiança do público na sua função transformadora.

Em síntese, os principais desafios enfrentados pela auditoria de desempenho em Portugal decorrem da escassez de recursos qualificados, da limitada cultura de avaliação nas organizações públicas, da ausência de dados fiáveis e da resistência institucional à mudança. Superar estas limitações exige um esforço coordenado de investimento em capacitação, modernização tecnológica e reforço da cultura de transparência e accountability. Apenas assim será possível consolidar a auditoria de desempenho como um verdadeiro instrumento de governação orientada para resultados e centrada no interesse público.

4.3 PROPOSTAS DE MELHORIA

A auditoria de desempenho é uma ferramenta essencial para avaliar a eficácia, eficiência e economicidade das ações governamentais. No entanto, para que cumpra plenamente seu papel, é necessário enfrentar desafios e implementar melhorias que fortaleçam sua aplicação na Administração Pública portuguesa.

Uma das principais áreas de melhoria reside na capacitação técnica dos profissionais envolvidos. Investir na formação contínua dos auditores, com foco em metodologias modernas e análise de indicadores, é fundamental. O Manual de Auditoria de Resultados do Tribunal de Contas destaca a importância de auditores bem preparados para aplicar os princípios dos 3 E's: economia, eficiência e eficácia (Tribunal de Contas, 2016).

Além disso, a disponibilidade de dados precisos e atualizados é crucial para auditorias eficazes. A implementação de sistemas de informação integrados e confiáveis permitirá uma avaliação mais precisa das políticas públicas. A revisão do Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública (SIADAP) enfatiza a necessidade de sistemas que suportem a gestão orientada para resultados (Diário da República, 2024).

Fomentar uma cultura organizacional que valorize a avaliação e a melhoria contínua é igualmente essencial. Isso inclui sensibilizar gestores e funcionários sobre a

importância da auditoria de desempenho como instrumento de gestão estratégica, e não apenas como mecanismo de controlo.

Desenvolver e aplicar indicadores de desempenho claros e mensuráveis permitirá uma avaliação mais objetiva das políticas e programas públicos. A utilização de modelos lógicos e quadros de resultados, conforme sugerido pelo Tribunal de Contas, pode auxiliar na identificação de áreas que necessitam de melhorias (Tribunal de Contas, 2016).

Por fim, a transparência nos processos de auditoria e a responsabilização pelos resultados são fundamentais para fortalecer a confiança pública. A adoção de práticas que promovam a divulgação dos resultados das auditorias e o acompanhamento das recomendações contribuirá para uma gestão mais eficaz e responsável.

4.4 DESAFIOS E PERSPECTIVAS FUTURAS

Apesar da evolução normativa e institucional, a auditoria de desempenho continua a enfrentar vários desafios:

- Capacitação Técnica: A crescente complexidade da gestão pública exige auditores com formação contínua e competências diversificadas;
- Integração de Tecnologias: A digitalização dos serviços públicos impõe a adoção de ferramentas avançadas de análise de dados, como a auditoria assistida por inteligência artificial;
- Cultura Organizacional: Subsiste uma cultura de resistência à avaliação e ao escrutínio, sendo necessário fomentar a valorização da auditoria como instrumento de melhoria;
- Articulação Institucional: A colaboração entre o Tribunal de Contas, inspeções-gerais e unidades de controlo interno deve ser reforçada, promovendo uma abordagem sistémica ao controlo da gestão pública.

No futuro, antecipa-se um reforço do papel da auditoria de desempenho na promoção da transparência, na responsabilização dos decisores públicos e na melhoria contínua dos serviços prestados aos cidadãos. A sua eficácia dependerá da capacidade das entidades fiscalizadoras de se adaptarem às novas exigências técnicas e de manterem a confiança do público.

5. CONCLUSÃO

A auditoria de desempenho tem vindo a afirmar-se como um instrumento incontornável na modernização e racionalização da Administração Pública, não apenas pelo seu papel fiscalizador, mas, sobretudo, pela sua função estratégica enquanto promotora da eficiência, eficácia e economicidade dos serviços públicos. Ao longo deste trabalho, foi possível identificar os fundamentos conceptuais desta forma de auditoria, os seus enquadramentos legais e institucionais, as suas tipologias e princípios orientadores, bem como os desafios enfrentados e as oportunidades de melhoria que se colocam à sua prática.

Através da análise prática de casos concretos e da literatura especializada, ficou visível que a auditoria de desempenho, quando bem concebida e executada, constitui um verdadeiro catalisador de mudança e de melhoria contínua. No entanto, tal potencial depende diretamente de fatores como a qualidade dos dados disponíveis, a capacitação técnica dos auditores, a existência de sistemas de informação robustos e a maturidade das organizações em acolher uma cultura de avaliação.

Apesar das limitações estruturais ainda observáveis em várias entidades públicas, há sinais de evolução positiva, nomeadamente com a consolidação do SIADAP, o reforço do papel do Tribunal de Contas e a crescente valorização dos princípios da boa governação. Não obstante, subsistem desafios relevantes, entre os quais se destacam a resistência à mudança, a insuficiência de recursos especializados e a dificuldade em operacionalizar recomendações de auditoria.

As propostas de melhoria apresentadas neste trabalho apontam caminhos concretos para o reforço da auditoria de desempenho em Portugal, desde a formação especializada dos auditores, passando pela adoção de indicadores claros, até à promoção de uma maior transparência e accountability. É essencial que estes instrumentos sejam encarados como aliados da gestão pública, e não como meras exigências formais ou ameaças externas.

Em resposta à pergunta de partida “Como as auditorias de desempenho poderão melhorar a administração pública portuguesa?”, poderemos assim referir que, a auditoria de desempenho possui um elevado valor estratégico para a Administração Pública portuguesa, desde que seja integrada numa abordagem sistémica, sustentada por uma visão de longo prazo e por uma liderança comprometida com os princípios da eficiência, da responsabilidade e do serviço público. Só desta forma será possível consolidar uma Administração mais eficaz, mais próxima dos cidadãos e mais capaz de responder aos desafios complexos do século XXI.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Adelino, A. M. P. (2011). A gestão de competências num Instituto da Administração Pública Portuguesa: Abordagem exploratória ao SIADAP [Dissertação de Mestrado]. Universidade de Lisboa.
- Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte. (2025). SIADAP – Principais alterações 2025: Principais alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 12/2024, de 10 de janeiro, e sua aplicabilidade nas Autarquias Locais.
- ESPAP – Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública. (2021). Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado (SCIAF) - Documento de Suporte.
- Eusébio, T. (2023). A avaliação de desempenho na Administração Pública: A comparação entre Portugal e o Gana. *Revista Portuguesa de Gestão Contemporânea*, 4(1), 13-40.

Inácio, M. S. C. (2011). Avaliação de desempenho e resistência à mudança: Um estudo de caso num instituto público da administração pública portuguesa [Dissertação de Mestrado], Universidade Técnica de Lisboa, Instituto Superior de Economia e Gestão.

INTOSAI - International Organization of Supreme Audit Institutions. (2010).

Implementation guidelines for performance auditing: ISSAI 3000. INTOSAI.

INTOSAI – International Organization of Supreme Audit Institutions. (2019).

INTOSAI-P 12: The value and benefits of Supreme Audit Institutions - Making a difference to the lives of citizens.

Instituto Nacional de Administração Pública. (2023). *Princípios orientadores da auditoria na Administração Pública*. IPPS-Iscte.

Jesus, E. J. M. (2012). A avaliação do desempenho na administração pública portuguesa: Mecanismos e práticas - O Município de Vagos: Estudo de caso [Dissertação de Mestrado]. Universidade de Aveiro.

Madureira, C. (2015). Sistema integrado de avaliação de desempenho na Administração Pública portuguesa (SIADAP): balanço de uma década. Lusíada. *Economia & Empresa*, (20), 171-194.

Monteiro, S., Oliveira, J. A., & Polidoro, M. J. (2021). A avaliação de desempenho e a motivação dos colaboradores nas IPSS do concelho da Trofa. In *The Overarching Issues of the European Space - From Sustainable Development to Sustainability* (pp. 329-343). Faculdade de Letras da Universidade do Porto.

Munck, L., Galleli, B., & Borim-de-Souza, R. (2014). Gestão por competências na Administração Pública de Portugal: Uma análise a partir do ciclo interligado de legitimação e de validação. *Revista de Ciências da Administração*, 16(38), 29-46.

Lima, P. N. D. (2014). O impacto da auditoria interna no desempenho organizacional - estudo de caso das 65 maiores empresas a atuarem em Portugal [Dissertação de Mestrado]. ISCAP - Instituto Politécnico do Porto.

- Lobo, F. (2023). Desafios e limitações da auditoria baseada em riscos: uma perspetiva prática. LinkedIn. <https://pt.linkedin.com/pulse/desafios-e-limita%C3%A7%C3%B5es-da-auditoria-baseada-em-riscos-lobo-xtvcf>
- Proença, J. J. S. P. (2006). Contributo da Auditoria para a Avaliação de Desempenho na Administração Pública - Estudo de Caso: Auxiliares de Acção Educativa [Dissertação de Mestrado]. Universidade Aberta.
- SISLOG - Sociedade de Sistemas Logísticos. (2015). Desenvolvimento da Auditoria de Resultados na Administração Pública: Enquadramento e Prática.
- Stake, R. E. (1995). *The Art of Case Study Research*. Thousand Oaks, CA: SAGE.
- Tribunal de Contas. (2016). Manual de Auditoria de Resultados. https://www.tcontas.pt/pt/TribunalContas/NormasOrientacoes/ManuaisTC/Documentation/mar_20161107.pdf.
- Yin, R. K. (2018). *Case study research and Applications: Design and methods*. (Vol. 6). Thousand Oaks, CA: sage.

CRIAÇÃO DAS EQUIPAS DE INTERVENÇÃO PERMANENTE. ESTUDO DE CASO: ASSOCIAÇÃO HUMANITÁRA DOS BOMBEIROS VOLUNTÁRIOS DE AZAMBUJA

Alexandre António Soares Neves, Academia Militar, neves.aas@academiamilitar.pt
João M. Henriques Patrício, Academia Militar, patricio.jmh@academiamilitar.pt
João Pedro Pinto Vila Pouca, Academia Militar, pouca.jppv@academiamilitar.pt
João Miguel Alves Inácio, Academia Militar, inacio.jma@academiamilitar.pt
João A. Azinheiro Viegas, Academia Militar, viegas.jaa@academiamilitar.pt
David Pascoal Rosado, Academia Militar & Universidade Europeia, rosado.dmp@exercito.pt

DOI: https://doi.org/10.60746/8_17_42488

ABSTRACT

Portugal faces recurrent rural fires that pose significant risks to human life, damage ecosystems, and threaten community safety. This study examines the impact of implementing Permanent Intervention Teams (EIP) in the Azambuja Fire Department over the past two years. Drawing on direct observation, exploratory contacts, and a structured interview, the research identifies key organizational changes, including increased institutional stability, faster response times, and enhanced firefighter motivation. The EIP initiative has contributed to the partial professionalization of the fire service by enabling continuous training, formal career recognition, and effective integration with volunteer personnel. Despite logistical and financial constraints, the model has proven to be both sustainable and socially beneficial. The case of Azambuja offers a valuable reference point for other fire departments contemplating similar organizational transitions.

Keywords: Emergency Military Support, Permanent Intervention Teams, Rural Fires

RESUMO

Portugal enfrenta, de forma recorrente, incêndios rurais que colocam em risco vidas humanas, destroem ecossistemas e comprometem a segurança das comunidades. Este estudo analisa o impacto da implementação das Equipas de Intervenção Permanente (EIP) no Corpo de Bombeiros de Azambuja nos últimos dois anos. Com base em observações diretas, contactos exploratórios e uma entrevista estruturada, foram identificadas alterações organizacionais significativas, tais como maior estabilidade institucional, melhoria nos tempos de resposta e aumento da motivação dos operacionais. As EIP contribuíram para a profissionalização parcial do serviço de bombeiros, promovendo formação contínua, reconhecimento de carreira e integração com os elementos voluntários. Apesar dos constrangimentos logísticos e financeiros, o modelo revelou-se sustentável e com efeitos positivos para a comunidade. A experiência da Azambuja constitui uma referência pertinente para outras corporações que equacionem processos semelhantes de transição organizacional.

Palavras-chave: Apoio Militar de Emergência, Equipas de Intervenção Permanente, Incêndios rurais

LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E ACRÓNIMOS

AHBVA - Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Azambuja

AME - Apoio Militar de Emergência

ANEPC - Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil

CEM - Conceito Estratégico Militar

CRP - Constituição da República Portuguesa

EIP - Equipas de Intervenção Permanente

ENB - Escola Nacional de Bombeiros

FFAA - Forças Armadas

GIP - Grupo de Intervenção Permanente

GNR - Guarda Nacional Republicana

INEM - Instituto Nacional de Emergência Médica

LDN - Lei de Defesa Nacional

NATO - North Atlantic Treaty Organization

OE - Objetivo Específico

OG - Objetivo geral

PD - Perguntas Derivadas

PP - Pergunta de Partida

QO - Quadro Orgânico

SGIFR - Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais

TO - Teatro de Operações

UAME - Unidade de Apoio Militar de Emergência

VSAE - Veículo de Socorro e Assistência Especial

1. INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, Portugal tem enfrentado um aumento preocupante na frequência e severidade dos incêndios florestais, com consequências devastadoras para a vida humana, o ambiente e a infraestrutura. Os episódios mais críticos - como os incêndios de 2003, a tragédia de Pedrógão Grande em 2017 e os fogos de 2024 - evidenciam vulnerabilidades persistentes no sistema nacional de proteção civil.

O cenário observado em 2018 refletia uma estrutura organizacional fragmentada, marcada pela dispersão de competências e ausência de um comando unificado, o que dificultava a eficácia da resposta operacional. Neste contexto, emergiu a necessidade de soluções estruturadas que assegurassem a prontidão e a continuidade do serviço de socorro. Uma dessas soluções foi a criação das Equipas de Intervenção Permanente (EIP), concebidas para reforçar, de forma profissional e permanente, a

capacidade de resposta dos corpos de bombeiros, tradicionalmente baseados no voluntariado.

Conforme o artigo 17.º, n.º 5 do Decreto-Lei n.º 247/2007 e a Portaria n.º 322/2021 (com alterações posteriores), as EIP representam um esforço conjunto entre a administração central, os municípios e as associações humanitárias de bombeiros, visando assegurar uma resposta pronta e eficaz às ocorrências de emergência e proteção da população.

Este estudo dá seguimento a uma investigação anterior, centrada nas vicissitudes organizacionais da Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Azambuja (AHBVA). Na primeira fase, analisaram-se desafios como instabilidade de liderança, escassez de voluntários, dificuldades financeiras e ausência de planeamento estratégico. Agora, a presente investigação concentra-se na criação e consolidação das EIP nesta corporação, procurando compreender os impactos operacionais e organizacionais desta transição para um modelo parcialmente profissionalizado.

Como sugerem Weick e Quinn (1999), a análise da continuidade e da mudança organizacional requer uma leitura atenta das dinâmicas internas e das pressões externas. Este estudo de caso pretende contribuir para esse debate, oferecendo uma perspetiva empírica relevante sobre a modernização do sistema de proteção civil em Portugal, com enfoque na experiência da Azambuja, precisamente como resposta a esta fragmentação e introduzindo uma linha de profissionalização contínua nas corporações de bombeiros.

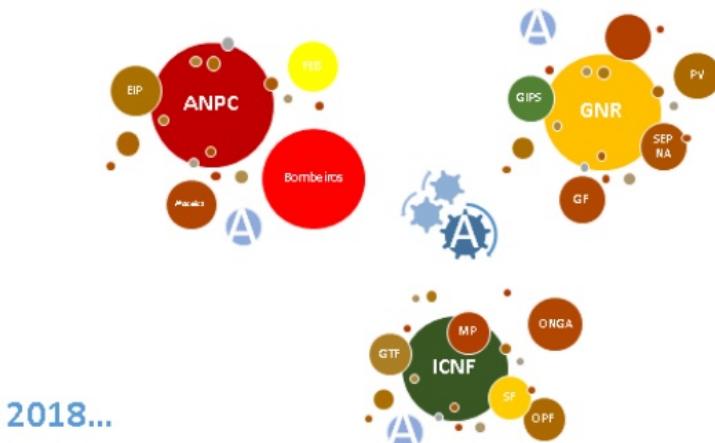


Ilustração 2 - Representação visual das interações entre atores-chave do combate a incêndios rurais em 2018.

Fonte: Assembleia da República (2019)

1.1 TEMÁTICA, PROBLEMA DE INVESTIGAÇÃO E DELIMITAÇÃO DA ABORDAGEM

Esta investigação tem como temática central a criação e operacionalização das Equipas de Intervenção Permanente (EIP) no seio das corporações de bombeiros voluntários em Portugal, com especial enfoque na realidade da Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Azambuja (AHBVA).

A introdução deste modelo representa uma mudança significativa no paradigma tradicional, ao integrar profissionais contratados em estruturas historicamente sustentadas pelo voluntariado. Essa transformação implica alterações substanciais no funcionamento das corporações, nomeadamente ao nível da gestão de recursos humanos, financiamento, cultura organizacional e articulação com entidades públicas.

O interesse pelo caso da Azambuja justifica-se por duas razões principais: (i) a sua localização estratégica e vulnerabilidade face ao risco de incêndios rurais e outras emergências; (ii) as transformações internas recentemente promovidas, incluindo a constituição formal de uma EIP. Trata-se, por isso, de um contexto privilegiado para observar os efeitos de uma profissionalização parcial numa organização de matriz voluntária.

A partir dessa realidade, formula-se o seguinte problema de investigação, que diz respeito a indagar os impactos organizacionais, operacionais e estratégicos da criação de uma Equipa de Intervenção Permanente na Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Azambuja.

A investigação é delimitada em dois níveis fundamentais:

- Delimitação espacial: restringe-se à AHBVA, não pretendendo generalizar os resultados a todo o universo dos corpos de bombeiros voluntários em Portugal;
- Delimitação temporal: foca-se no período compreendido entre 2023 e 2025, coincidindo com o momento de implementação e consolidação da EIP na organização.

Esta delimitação permite analisar não apenas as mudanças estruturais decorrentes da criação da equipa, mas também as percepções dos intervenientes diretos, oferecendo uma visão integrada dos impactos desta política pública de profissionalização no contexto local.

1.2 OBJETIVOS E QUESTÕES DE INVESTIGAÇÃO

A presente investigação tem como propósito central analisar os efeitos da implementação das Equipas de Intervenção Permanente (EIP) no funcionamento da Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Azambuja (AHBVA), considerando as dimensões organizacional e operacional.

Foi definido como Objetivo Geral: Analisar o impacto da criação das Equipas de Intervenção Permanente no contexto organizacional e operacional dos Bombeiros Voluntários da Azambuja. Para sustentar este objetivo, foram delineados os seguintes objetivos específicos:

- OE1 - Compreender a estrutura, organização e funcionamento das EIP no contexto da AHBVA;
- OE2 - Avaliar os impactos da profissionalização sobre a motivação, retenção e formação dos operacionais;
- OE3 - Identificar os efeitos das EIP na prontidão e qualidade da resposta às ocorrências;
- OE4 - Analisar a percepção da comunidade e das entidades locais sobre a eficácia do novo modelo implementado.

Neste âmbito, a investigação orienta-se pela seguinte pergunta de partida:

- PP - De que forma a criação das Equipas de Intervenção Permanente influencia a operacionalidade e a eficácia dos Bombeiros da Azambuja?

Dessa questão principal, derivam-se três perguntas complementares que estruturam a análise empírica:

- PD1 - Como estão estruturadas e organizadas as Equipas de Intervenção Permanente na AHBVA?
- PD2 - Que tipo de formação e preparação é proporcionada aos elementos das EIP?
- PD3 - De que forma as EIP contribuem para a celeridade e qualidade da resposta a incêndios e outras emergências?

Estas questões procuram captar, de forma articulada, os impactos internos e externos da profissionalização parcial da estrutura de bombeiros, permitindo uma análise abrangente da sua aplicabilidade e eficácia no contexto local.

2. SUSTENTAÇÃO TEÓRICA

A análise da criação e consolidação das Equipas de Intervenção Permanente (EIP) deve ser enquadrada à luz dos conceitos de mudança e aprendizagem organizacional, particularmente no contexto da proteção civil em Portugal. As transformações ocorridas neste setor ao longo das últimas décadas, impulsionadas por eventos críticos como os incêndios de 2003, 2017 e 2024, exigiram adaptações estruturais significativas nas entidades responsáveis pela resposta a emergências.

Segundo Sequeira (2008), a aprendizagem organizacional é o processo através do qual as organizações desenvolvem, transferem e aplicam conhecimento, promovendo a inovação e a melhoria contínua. Citando Davenport e Prusak, o autor sublinha que o conhecimento organizacional circula de forma dinâmica, sendo trocado, comparado, descoberto e aplicado no trabalho, o que o torna um fator central na capacidade adaptativa das organizações.

Também Duncan e Weiss, igualmente referidos por Sequeira (2008), argumentam que a aprendizagem organizacional deve ser entendida como um fenómeno sistémico, que decorre da interação entre a organização e o seu meio envolvente. Essa interação permite o ajustamento constante das práticas internas às exigências externas, assegurando a sobrevivência, a eficácia e o alinhamento estratégico das instituições.

Este enquadramento é especialmente pertinente para interpretar a criação das EIP, formalmente regulamentadas pela Portaria n.º 322/2021, posteriormente atualizada pelas Portarias n.º 210/2023 e n.º 60/2024. Estas equipas representam uma resposta estratégica do Estado português à necessidade de profissionalizar parcialmente os corpos de bombeiros voluntários, assegurando a presença permanente de operacionais com formação e competências específicas para missões de socorro, combate a incêndios e proteção de bens e pessoas.

A constituição das EIP deve ser compreendida como um reflexo da aprendizagem institucional a partir das falhas detetadas em cenários de crise. A ausência de

prontidão contínua, as lacunas na formação técnica e a desarticulação entre entidades civis e militares foram identificadas como fatores críticos de fragilidade. Nesse sentido, as EIP surgem não apenas como uma estrutura funcional, mas como um instrumento de reforma organizacional que traduz um novo entendimento sobre a gestão do risco e da emergência.

O caso concreto do município de Azambuja, onde foi criada uma EIP em 2023, ilustra bem este processo. Apesar de constrangimentos financeiros e de alguma resistência inicial por parte de decisores locais, a decisão de avançar com esta estrutura baseou-se numa análise estratégica das necessidades operacionais e na capacidade da organização para se adaptar às novas exigências do sistema de proteção civil. A criação da equipa envolveu não só a alocação de recursos, mas também a reconfiguração de rotinas, a redefinição de papéis e a adoção de uma cultura organizacional mais orientada para o desempenho e a responsabilidade.

Deste modo, as EIP podem ser interpretadas como produtos de um processo de aprendizagem organizacional em várias dimensões: normativa (em resposta a alterações legislativas), técnica (através da formação e capacitação contínua), relacional (pela articulação entre entidades públicas) e cultural (pela introdução de uma lógica de profissionalismo e permanência).

A implementação das EIP contribui, assim, para a consolidação de um novo paradigma de proteção civil, onde a gestão do conhecimento, a formação contínua e a capacidade de resposta coordenada se tornam pilares estruturantes. A sua análise permite, portanto, observar como a aprendizagem institucional se traduz em mudanças reais e sustentáveis na organização e no desempenho das corporações de bombeiros.

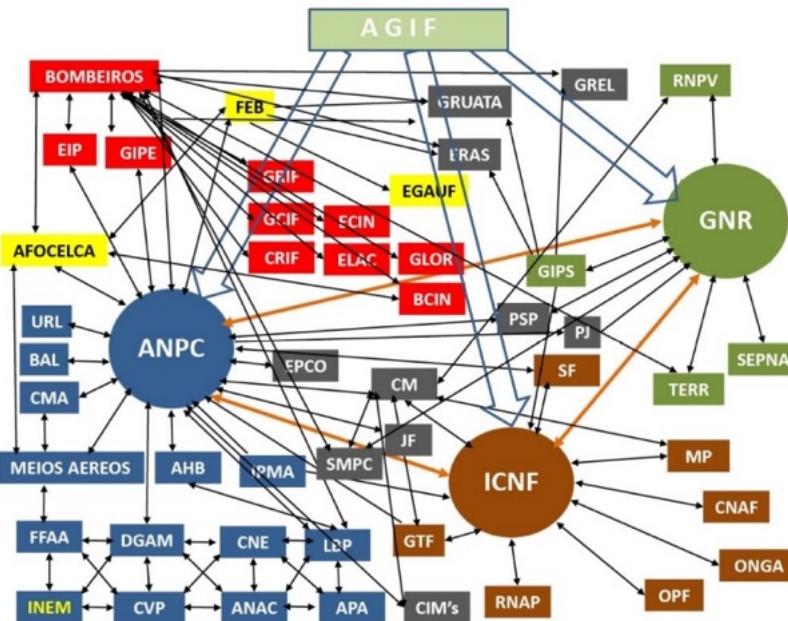


Ilustração 3 - Diagrama representativo da ANEPC

Fonte: Assembleia da República (2019). Relatório Final do Grupo de Trabalho dos Incêndios.

2.1 PROFISSIONALIZAÇÃO DOS BOMBEIROS

A profissionalização dos corpos de bombeiros em Portugal tem-se afirmado como uma resposta estruturada à crescente complexidade das missões de socorro, combate a incêndios e proteção civil em geral. Embora o modelo voluntário continue a constituir a base do sistema nacional, a escassez de efetivos, o envelhecimento dos quadros e as exigências operacionais cada vez mais técnicas impõem a integração de profissionais com formação contínua, vínculo contratual e presença permanente.

Esta tendência é reconhecida pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 46/2022, a qual identifica a necessidade de reforçar a capacidade de resposta operacional dos

corpos de bombeiros, nomeadamente através das Equipas de Intervenção Permanente (EIP) e, mais recentemente, dos Grupos de Intervenção Permanente (GIP). Tais medidas resultam da constatação de que o voluntariado, embora essencial, já não é suficiente para garantir a prontidão exigida por situações de emergência cada vez mais imprevisíveis e exigentes.

No contexto da Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Azambuja, as limitações enfrentadas nos anos anteriores - tais como a rotatividade elevada de voluntários, a ausência de plano de carreira e a irregularidade da formação - demonstram a urgência de um novo modelo de organização interna. A introdução das EIP, com base em critérios definidos pela Portaria n.º 322/2021 e suas atualizações, permitiu criar condições estruturais para uma presença constante de operacionais qualificados, assegurando maior previsibilidade, estabilidade e eficácia no serviço prestado.

Esta transição implica uma mudança organizacional relevante, com impactos na cultura interna, nas práticas de gestão e no modelo de liderança. De acordo com Cardoso (2000), a aprendizagem organizacional é essencial para que as instituições se adaptem de forma eficaz às exigências do ambiente externo. No caso dos bombeiros, esta aprendizagem materializa-se através da implementação de processos de formação contínua, da incorporação de normas legais mais exigentes e da criação de mecanismos de avaliação e desenvolvimento profissional.

O enquadramento normativo que suporta essa profissionalização é vasto e rigoroso. Entre os diplomas mais relevantes destacam-se o Decreto-Lei n.º 241/2007, que regula a organização e funcionamento dos corpos de bombeiros, a Portaria n.º 773/2009, relativa à formação técnica, e o Decreto-Lei n.º 220/2008, que estabelece o regime jurídico de segurança contra incêndios em edifícios. Estes instrumentos legais reforçam a exigência de competências especializadas, promovendo um quadro institucional que favorece a profissionalização e o rigor operacional.

Além disso, no combate a incêndios rurais, os operacionais devem dominar técnicas específicas como o ataque direto, indireto e combinado, o que implica formação contínua, treino físico e coordenação eficaz entre equipas. A Escola Nacional de Bombeiros (ENB), em articulação com a ANEPC, assume um papel central na estruturação e disponibilização dessa formação.

Como nota Sequeira (2008), o conhecimento organizacional não é estático nem individual, mas sim um processo coletivo e em constante evolução, que se traduz em práticas concretas. A criação das EIP representa, assim, um investimento na capitalização desse conhecimento, garantindo maior capacidade de resposta, retenção de recursos humanos qualificados e melhoria da imagem institucional junto da comunidade.

Por fim, a profissionalização dos bombeiros constitui um fator decisivo para a sustentabilidade das associações humanitárias. Ao oferecer perspetivas de carreira, vínculos laborais e reconhecimento profissional, este modelo contribui para a motivação interna, o compromisso organizacional e a construção de uma cultura de excelência operacional, em linha com os desafios contemporâneos da proteção civil em Portugal.

3. METODOLOGIA

A definição da metodologia de investigação constitui um dos pilares fundamentais de qualquer estudo científico, na medida em que orienta a escolha dos procedimentos, das técnicas de recolha de dados e dos métodos de análise. De acordo com Rodrigues (2007), a metodologia deve ser entendida como o conjunto de princípios racionais e operacionais que permite abordar sistematicamente um problema de investigação, com o objetivo de produzir conhecimento válido e fiável. Dada a natureza do objeto de estudo (a criação e impacto das Equipas de Intervenção Permanente (EIP) no contexto de uma corporação de bombeiros voluntários) optou-se por uma abordagem qualitativa, de natureza exploratória e descritiva. Este tipo de

abordagem revelou-se adequado para compreender, em profundidade, as percepções, dinâmicas internas e transformações organizacionais ocorridas na Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Azambuja (AHBVA).

A estratégia de investigação baseou-se num estudo de caso, definido por Yin (2005) como o método mais apropriado para investigar fenómenos contemporâneos em contextos reais, quando os limites entre o fenómeno e o contexto não estão claramente definidos. A escolha da AHBVA decorreu da sua relevância empírica, atendendo às alterações recentes ocorridas com a implementação de uma EIP local. O método adotado foi de tipo indutivo, partindo da observação de dados concretos e da recolha de testemunhos para a construção de inferências e conclusões. A triangulação de fontes foi utilizada como técnica de validação, combinando diferentes instrumentos de recolha de dados: análise documental, entrevistas semiestruturadas e questionários.

As entrevistas foram realizadas com elementos da liderança da corporação, em dois momentos distintos: em 2023, com o então comandante Ricardo Correia; e em 2025, com a atual comandante Thays Freixo. Esta abordagem comparativa permitiu captar a evolução das percepções e práticas organizacionais ao longo do tempo. Os questionários, por sua vez, foram aplicados a bombeiros operacionais com vínculo voluntário e profissional, possibilitando a recolha de dados complementares de natureza qualitativa e quantitativa.

No plano ético, garantiu-se o anonimato dos participantes nos questionários e o consentimento informado dos entrevistados. Todos os dados foram tratados com confidencialidade e utilizados exclusivamente para fins académicos.

A metodologia aplicada, ao combinar análise teórica com dados empíricos, permitiu produzir uma leitura fundamentada das mudanças organizacionais verificadas na AHBVA, contribuindo para o conhecimento sobre os efeitos da profissionalização parcial nas corporações de bombeiros voluntários.

3.1 ANÁLISE SWOT

A análise SWOT (acrônimo de Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats - Forças, Fraquezas, Oportunidades e Ameaças) constitui uma ferramenta fundamental da gestão estratégica contemporânea, particularmente útil na avaliação do posicionamento organizacional. Este modelo analítico permite identificar fatores internos e externos que influenciam o desempenho de uma instituição e a sua capacidade de adaptação ao contexto envolvente.

No presente estudo, a aplicação da matriz SWOT à Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Azambuja (AHBVA) revela-se pertinente, dada a necessidade de compreender de forma sistemática os impactos da profissionalização introduzida com a criação das Equipas de Intervenção Permanente (EIP). Esta abordagem possibilita não só uma caracterização abrangente da organização antes da implementação das EIP, como também uma comparação evolutiva com o cenário atual.

A análise SWOT permite a identificação de estratégias e acalentar ações de melhoria. No setor da proteção civil, esta metodologia adquire uma relevância particular, dada a constante mutação das exigências operacionais, a pressão sobre os recursos humanos e a necessidade de resposta célere e eficaz a fenómenos de elevada imprevisibilidade, como os incêndios rurais.

A vertente interna da análise (forças e fraquezas) permite aferir os recursos disponíveis, os mecanismos de liderança, o grau de motivação dos operacionais, a qualificação técnica e as fragilidades infraestruturais. Já a vertente externa (oportunidades e ameaças) contempla os fatores de envolvimento comunitário, o quadro normativo, as possibilidades de financiamento e os riscos inerentes à conjuntura económica e ambiental.

A Ilustração 3 apresenta a análise SWOT realizada em 2023, antes da constituição formal da EIP na AHBVA, oferecendo um retrato de uma organização em fase de reestruturação interna, fortemente dependente do voluntariado e com limitações

expressivas ao nível do financiamento, da faixa etária dos operacionais e do reconhecimento social da atividade.

S (Strengths) Pontos Fortes	W (Weaknesses) Pontos Fracos
<ul style="list-style-type: none">- Confiança entre bombeiros e os seus comandantes;- Avanços tecnológicos facilitam as operações;- Promoção e cooperação do trabalho de equipa;- Ações de team building.	<ul style="list-style-type: none">- Gestão da boa vontade;- Sociedade desligada das causas sociais;- Faixa etária entre os 30-45 anos;- Fraco apoio financeiro na formação de bombeiros.
O (Opportunities) Oportunidades	T (Threats) Ameaças
<ul style="list-style-type: none">- Evolução tecnológica para atrair mais jovens para a instituição;- Manter e fortalecer apoio da população local;- Parcerias com outras organizações locais;- Obtenção de financiamento adicional para melhorar os recursos da organização;- Participação em programas de conscientização pública.	<ul style="list-style-type: none">- Diminuição do Voluntariado;- Falta de orçamento do Estado;- Mudanças nos regulamentos do Governo;- Concorrência de outras organizações de serviços de emergência.

Ilustração 3 – Análise SWOT da AHBVA (2023)

Fonte: Patrício & Inácio (2023)

Esta matriz evidenciava, entre outros aspetos, a existência de confiança interna e espírito de equipa como pontos fortes, mas também a escassez de apoios financeiros e o distanciamento social em relação à missão da organização como debilidades significativas.

A criação da EIP em 2023 veio alterar substancialmente este quadro. A Tabela 3 apresenta a versão atualizada da análise SWOT, refletindo as transformações operadas com a institucionalização de uma equipa permanente e profissionalizada.

S (Strengths) Pontos Fortes	W (Weaknesses) Pontos Fracos
<ul style="list-style-type: none"> - As EIP asseguram prontidão e resposta rápida, contribuindo para maior confiança e motivação dos bombeiros; - Reforçam a articulação com entidades civis e militares, como a GNR e a Proteção Civil; - Promovem formação contínua e fortalecem a ligação com a comunidade local. 	<ul style="list-style-type: none"> - Persistem limitações nos efetivos voluntários e desafios logísticos, como a renovação de frota e infraestruturas; - A sustentabilidade depende fortemente de financiamento público e privado; - Conciliação entre vida pessoal e profissional continua a ser um obstáculo, mesmo com as EIP.
O (Opportunities) Oportunidades	T (Threats) Ameaças
<ul style="list-style-type: none"> - Expansão das EIP e aumento do recrutamento jovem, motivado pelas melhores condições oferecidas; - Parcerias estratégicas com universidades e centros de formação, promovendo o desenvolvimento técnico e académico; - Investimento em sensibilização pública e captação de fundos para modernizar equipamentos e instalações. 	<ul style="list-style-type: none"> - Risco de cortes orçamentais e aumento da concorrência por financiamento com outras entidades de emergência; - Desafios legislativos e operacionais que podem comprometer a atuação das EIP; - Carga de trabalho e fenómenos naturais imprevisíveis, como incêndios florestais intensos.

Ilustração 4 – Análise SWOT Atualizada da AHBVA com EIP (2025)

Fonte: Elaboração própria

A nova matriz revela um reforço estrutural da organização, com a profissionalização a potenciar ganhos ao nível da prontidão operacional, articulação interinstitucional e qualificação técnica. As fraquezas, embora persistentes, estão agora mais associadas a fatores estruturais de ordem logística e dependência de financiamento externo. Do ponto de vista das oportunidades, a AHBVA encontra-se numa posição favorável para atrair jovens operacionais, estabelecer parcerias académicas e aceder a programas de investimento. Contudo, subsistem ameaças relevantes, como a instabilidade orçamental e os desafios legais que envolvem a consolidação das EIP no panorama nacional.

A comparação entre as duas análises SWOT permite, portanto, concluir que a implementação das EIP representou uma viragem estratégica no modelo de gestão e intervenção da AHBVA, promovendo uma cultura organizacional mais estável, profissional e orientada para resultados sustentáveis.

4. APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E DISCUSSÃO DE RESULTADOS

A análise do caso da Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Azambuja (AHBVA) insere-se num contexto nacional em que os incêndios rurais exigem respostas cada vez mais rápidas, qualificadas e permanentes. Torna-se evidente que a atuação assente exclusivamente no voluntariado, embora historicamente estruturante, revela limitações significativas face à complexidade e imprevisibilidade dos atuais cenários operacionais. Neste enquadramento, a criação das Equipas de Intervenção Permanente (EIP) representa uma resposta estratégica à necessidade de profissionalização e reforço da prontidão.

O concelho de Azambuja, situado na sub-região da Lezíria do Tejo, apresenta características de risco considerável, nomeadamente ao nível da interface urbano-florestal, o que justifica uma abordagem preventiva e permanente. A reativação de postos de vigia em freguesias como Alcoentre e Manique do Intendente (Câmara Municipal de Azambuja, 2023) constitui uma das medidas adotadas, mas os eventos recentes indicam que a simples mobilização pontual de meios é insuficiente.

Exemplos concretos demonstram essa necessidade: em agosto de 2023, um incêndio na zona de Casais de Baixo e Texuga exigiu a mobilização de 85 operacionais, 24 viaturas e meios aéreos, com envolvimento da GNR e da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC, 2024). Já em 2024, um novo sinistro mobilizou 149 bombeiros, 45 viaturas e três aeronaves. Estes episódios evidenciam a importância de uma estrutura de intervenção capaz de assegurar prontidão constante.

A criação da EIP no seio da AHBVA visou, precisamente, colmatar esta lacuna, permitindo à corporação manter uma presença operacional contínua e especializada. Composta por bombeiros com vínculo contratual e formação sistemática, esta equipa está capacitada para responder não apenas a incêndios, mas também a emergências diversas, vigilância ativa e apoio à população.

Do ponto de vista organizacional, a implementação da EIP traduziu-se num reforço da articulação com entidades como a GNR, a Proteção Civil e os serviços municipais, otimizando a coordenação territorial e a partilha de recursos. Esta integração é sustentada por mecanismos formais de cooperação intermunicipal e financiamento estatal, nos termos do Despacho n.º 10944/2022.

O apoio financeiro da Câmara Municipal de Azambuja, formalizado em 2023, foi determinante para a sustentabilidade da EIP. A autarquia aprovou uma verba anual de 122.220 euros, acrescida de um apoio complementar de 30.000 euros para equiparação entre corporações (Câmara Municipal de Azambuja, 2023). Este compromisso institucional evidencia o reconhecimento da relevância da equipa permanente para a segurança pública.

Um marco importante na modernização dos meios da AHBVA foi a aquisição do Veículo de Socorro e Assistência Especial (VSAE01). Este equipamento, altamente especializado, substituiu um veículo urbano com quase três décadas de serviço, anteriormente adaptado com ferramentas improvisadas. A nova viatura representa um salto qualitativo na resposta a acidentes complexos e salvamentos técnicos, respondendo às exigências atuais da proteção civil.

Segundo a própria AHBVA (2025), a aquisição do VSAE foi possível graças ao esforço coletivo de autarquias, juntas de freguesia, empresas locais e cidadãos. O investimento de 400 mil euros materializou-se através de uma mobilização comunitária expressiva, demonstrando o envolvimento cívico na segurança e bem-estar coletivo. A gestão do processo, conduzida pelos órgãos sociais da associação e

pela liderança operacional, foi reconhecida como exemplar, demonstrando competência técnica e visão estratégica.

Do ponto de vista funcional, a incorporação do VSAE reforça a capacidade da AHBVA em responder com eficácia a operações de salvamento e desencarceramento, consolidando a confiança da população nos serviços prestados pela corporação.

Em termos de liderança, destaca-se a nomeação da comandante Thays Freixo em abril de 2024, sucedendo ao comandante Ricardo Correia. Com um percurso iniciado em 2013 na AHBVA, Thays Freixo tem sido uma figura central na transformação organizacional em curso. A sua atuação combina competência técnica, sensibilidade social e um firme compromisso com a profissionalização da estrutura. Nas palavras da própria comandante, a função de bombeiro hoje exige uma dedicação total: “só é bombeiro quem gosta do que faz” (O Mirante, 2024).

Sob sua liderança, têm sido promovidas ações estruturantes como a criação das EIP, a reorganização dos processos internos, a articulação com o poder local e a reivindicação de melhores condições logísticas, incluindo a construção de um novo quartel e a renovação da frota operacional (O Mirante, 2025).

A abordagem metodológica deste estudo baseou-se na triangulação entre revisão de literatura, análise documental, entrevistas semiestruturadas e questionários aplicados a operacionais. Essa estratégia permitiu captar a evolução organizacional com base em dados empíricos e percepções internas.

A entrevista realizada à comandante Thays Freixo, em junho de 2025, permitiu recolher insights sobre o processo de mudança, os desafios enfrentados e os ganhos efetivos verificados após a implementação da EIP. Essa entrevista complementa as percepções obtidas junto do anterior comandante, em 2023, permitindo uma análise evolutiva e contrastiva.

O cruzamento entre as fontes permite afirmar que a criação das EIP teve impactos estruturais expressivos ao nível da motivação, da formação, da coesão interna e da

articulação com a comunidade. A continuidade na recolha de dados, ao longo de dois anos, proporciona uma base sólida para a avaliação dos efeitos desta reforma organizacional.

4.1 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS QUESTIONÁRIOS

A análise comparativa entre os dados recolhidos em 2023 e a entrevista realizada em 2025 permite identificar transformações organizacionais profundas na Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Azambuja (AHBVA). Em 2023, os dados indicavam uma forte dependência do voluntariado, ausência de mecanismos formais de progressão na carreira e limitações ao nível da resposta operacional contínua. A criação da Equipa de Intervenção Permanente (EIP) veio alterar substancialmente este panorama.

A principal consequência da implementação da EIP foi o reforço da presença permanente no quartel, acompanhado de uma profissionalização gradual da estrutura, maior estabilidade dos recursos humanos e reforço da articulação institucional. Este novo modelo refletiu-se diretamente em indicadores como a motivação dos operacionais, a qualidade da resposta às ocorrências e a organização da formação técnica.

Com base nos inquéritos e entrevistas realizadas, foi possível estabelecer uma escala de percepção qualitativa (0 a 10) aplicada a dois indicadores centrais: motivação dos operacionais e qualidade da resposta operacional. A comparação entre os anos de 2023 e 2025 evidencia um salto significativo em ambas as dimensões, refletindo os efeitos positivos da introdução da EIP.

Indicador	2023	2025	Indicador
Motivação dos operacionais	4	9	Motivação dos operacionais
Qualidade da resposta	5	9	Qualidade da resposta

Ilustração 5 - Comparação quantitativa 2023-2025

Fonte: Elaboração própria

Além da melhoria objetiva da prontidão e da eficácia operacional, registou-se também uma transformação ao nível da gestão interna da associação. A estrutura passou a adotar práticas mais formais e sistemáticas, com maior previsibilidade nos horários, definição de responsabilidades e critérios claros de avaliação de desempenho. Esta transição organizacional contribuiu para a construção de um ambiente mais profissional, sem que isso implicasse a perda da identidade associativa.



Ilustração 6 – Serviço pela população como “Motivação”

Fonte: Patrício & Inácio (2023)

Segundo a comandante Thays Freixo, esta mudança também reforçou os vínculos internos e aumentou a confiança da equipa no projeto institucional. A estabilidade do vínculo contratual e o reconhecimento das funções desempenhadas constituem fatores centrais no fortalecimento do compromisso organizacional.

A qualidade da resposta operacional também foi significativamente beneficiada. A criação da EIP garantiu a presença contínua de equipas tecnicamente capacitadas,

prontas para atuação imediata, o que se traduziu numa redução dos tempos de mobilização e numa melhoria da coordenação entre os diferentes meios de socorro. Os testemunhos recolhidos ao longo do estudo indicam ainda que a valorização profissional dos bombeiros se tornou mais visível, tanto interna quanto externamente. A população reconhece hoje a prontidão e competência da corporação, o que tem contribuído para reforçar a confiança social e o apoio comunitário à AHBVA.

A análise dos dados revela igualmente que, além da melhoria nos indicadores operacionais, houve uma evolução positiva no que respeita à percepção dos próprios bombeiros em relação à função que exercem. A profissionalização, ao conferir estabilidade e reconhecimento, gerou um sentimento de pertença mais forte e uma motivação acrescida para o desempenho da missão.

Conclui-se, portanto, que a implementação da EIP constituiu não apenas uma resposta funcional à necessidade de prontidão permanente, mas também um catalisador de mudança estrutural e cultural, com reflexos evidentes na performance da instituição e na valorização dos seus recursos humanos.

Pergunta	Resposta (síntese)
- Como caracteriza a realidade da associação antes da criação das EIP?	- Antes das EIP, havia grande instabilidade e forte dependência do voluntariado. O serviço era intermitente.
- Quais os maiores desafios enfrentados no processo de implementação?	- A principal dificuldade foi a adaptação à nova rotina profissional e a criação de uma cultura de permanência.
- Que mudanças ocorreram ao nível da motivação dos operacionais?	- A motivação aumentou consideravelmente com o vínculo contratual e com o reconhecimento profissional.
- Como descreve a articulação com o município atualmente?	- A articulação é próxima, estratégica e com partilha de responsabilidades, o que representa um novo ciclo de colaboração.

<p>- As EIP influenciaram a percepção da população sobre os bombeiros?</p>	<p>- Sim, hoje a população reconhece o serviço profissional dos bombeiros, com maior confiança e respeito.</p>
--	--

Ilustração 7 - Resultados da Entrevista (Apêndice A)

Fonte: Elaboração própria

A introdução das Equipas de Intervenção Permanente (EIP) na Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Azambuja promoveu mudanças substanciais na estrutura formativa da instituição. Anteriormente, a formação era realizada de forma esporádica, fortemente condicionada pela disponibilidade dos voluntários e pelas limitações financeiras da associação. Em 2023, essa realidade foi identificada como uma das principais fragilidades operacionais, dificultando a consolidação de competências técnicas e a uniformização de procedimentos.

Com a criação da EIP, a formação passou a ser calendarizada, contínua e integrada no plano funcional anual da corporação. Essa mudança representou não apenas um reforço da qualificação técnica dos operacionais, mas também uma evolução na própria cultura de preparação e desempenho. Atualmente, os conteúdos abordados incluem temas fundamentais como combate a incêndios urbanos e industriais, socorro rodoviário, salvamento em altura, e resposta a incidentes com matérias perigosas.

Além da diversificação dos temas, registou-se também uma melhoria na estruturação e avaliação da formação. A formação técnica dos elementos da EIP é conduzida por entidades certificadas, nomeadamente a Escola Nacional de Bombeiros (ENB), e inclui fases de avaliação contínua e certificação periódica, garantindo um padrão de qualidade e de exigência alinhado com as normas nacionais de proteção civil.

A comandante Thays Freixo salientou que esta evolução formativa tem sido decisiva para aumentar a confiança das equipas, a segurança das operações e a credibilidade

institucional da AHBVA. Destacou ainda que os operacionais da EIP iniciam a sua atividade com um período de adaptação intensivo, o que permite alinhar competências e consolidar práticas operacionais desde o início da integração.

Pergunta	Resposta
- Como era feita a formação em 2023?	- De forma irregular, condicionada por limitações financeiras e disponibilidade dos voluntários.
- O que mudou com a chegada das EIP?	- A formação tornou-se calendarizada, contínua e adaptada às funções operacionais.
- Quem organiza a formação atualmente?	- É gerida pela associação com apoio de entidades certificadas como a ENB.
- Que tipo de conteúdos são abordados?	- Incêndios urbanos, salvamento em altura, socorro rodoviário, entre outros.
- Há avaliações da eficácia formativa?	- Sim, com certificação e análise de desempenho.

Ilustração 8 - Resultados da Entrevista (Apêndice A)

Fonte: elaboração própria

Em contraste com o cenário observado em 2023 - em que a formação era insuficiente e dependente quase exclusivamente do esforço individual - a situação atual reflete uma estrutura organizativa mais robusta e orientada para a melhoria contínua.

Pergunta	Resposta (síntese)
- A cultura interna mudou com as EIP?	- Sim, passou de informal para uma cultura de disciplina, profissionalismo e responsabilidade.
- Houve resistência à mudança?	- Alguma no início, mas foi superada com integração e liderança clara.

- Qual é o papel do sentimento de pertença?	- Hoje os bombeiros sentem-se parte de uma organização profissional.
- As relações internas foram afetadas?	- Houve maior coesão e entreajuda, reforçadas pela convivência diária.
- Há mecanismos de avaliação interna?	- Sim, foram introduzidos procedimentos de acompanhamento e reuniões periódicas.

Ilustração 9 - Resultados da Entrevista (Apêndice A)

Fonte: elaboração própria

Outro aspecto relevante é o impacto positivo da formação na retenção de recursos humanos. Os operacionais demonstram maior motivação e compromisso quando inseridos num ambiente de valorização técnica e desenvolvimento profissional. A sistematização da formação não só contribui para o desempenho em contexto operacional, como também para a consolidação de trajetórias profissionais dentro da organização.

Pergunta	Resposta
- A população percebe as EIP como um avanço?	- Sim, há maior confiança e valorização da presença permanente.
- Como mudou a imagem pública da associação?	- De um corpo de voluntários para uma estrutura profissional e eficaz.
- Há mais interação com a comunidade?	- Sim, com ações de sensibilização, redes sociais e eventos públicos.
- As doações aumentaram?	- Sim, devido à percepção de eficiência e compromisso.
- As EIP influenciam a confiança da população?	- Claramente, especialmente pela prontidão na resposta.

Ilustração 10 - Resultados da Entrevista (Apêndice A)

Fonte: elaboração própria

A formação, outrora uma atividade acessória e esporádica, tornou-se assim um eixo estruturante do novo modelo institucional da AHBVA. O investimento nesta dimensão traduz-se diretamente em maior eficácia, segurança e capacidade de resposta, consolidando a profissionalização como um processo sustentado e com resultados mensuráveis.

Pergunta	Resposta (síntese)
- Qual o papel da autarquia no financiamento?	- Fundamental. Cobre parte dos encargos e apoia operacionalmente.
- Existe articulação estratégica?	- Sim, com definição de metas conjuntas e planeamento regular.
- Como era a relação em 2023?	- Mais distante e sem participação estruturada.
- Há reuniões formais entre as entidades?	- Sim, reuniões periódicas para avaliar necessidades e recursos.
- Este modelo pode ser replicado?	- Sim, como exemplo de parceria interinstitucional eficaz.

Ilustração 11 - Resultados da Entrevista (Apêndice A)

Fonte: elaboração própria

5. CONCLUSÕES, PROPOSTAS E FUTURAS LINHAS DE INVESTIGAÇÃO

O presente estudo teve como objetivo principal analisar os impactos organizacionais e operacionais da implementação das Equipas de Intervenção Permanente (EIP) na Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Azambuja (AHBVA), no período compreendido entre 2023 e 2025. A investigação combinou métodos

qualitativos e quantitativos, ancorados em revisão de literatura, análise documental, entrevistas semiestruturadas e inquéritos por questionário.

Conclui-se que a constituição das EIP representou uma mudança estrutural significativa, contribuindo para a profissionalização da resposta operacional, o reforço da prontidão permanente, a qualificação técnica dos operacionais e a valorização da função de bombeiro no seio da comunidade. O modelo híbrido resultante, combinando voluntariado e profissionalismo, revelou-se eficaz, sustentável e replicável noutras realidades similares.

A análise evolutiva dos dados empíricos, comparando as percepções e indicadores de 2023 com os de 2025, evidencia um salto qualitativo em áreas críticas como motivação, formação, organização interna e imagem pública. Por sua vez, a articulação com o poder local e outras entidades foi significativamente fortalecida, configurando um modelo de cooperação interinstitucional estratégico para a proteção civil.

Todavia, a investigação reconhece que o modelo EIP exige planeamento rigoroso, estabilidade financeira e uma liderança capaz de gerir a mudança organizacional e as tensões inerentes ao processo de profissionalização. As dificuldades logísticas, a escassez de recursos e a conciliação entre vida profissional e pessoal continuam a ser desafios relevantes.

Este estudo demonstra que, embora os resultados obtidos sejam encorajadores, a análise da eficácia das EIP deve continuar a ser monitorizada e ajustada ao longo do tempo, considerando as dinâmicas sociais, operacionais e orçamentais em constante evolução.

5.1 CONCLUSÕES

Os dados analisados confirmam que a criação da EIP nos Bombeiros Voluntários da Azambuja teve um impacto positivo substancial, tanto na dimensão interna da organização como na sua percepção externa. Em termos operacionais, a capacidade

de resposta foi significativamente reforçada, com redução dos tempos de ativação e maior consistência na atuação.

Internamente, a introdução do vínculo contratual e da formação contínua contribuiu para a estabilização dos quadros, o aumento da motivação e o surgimento de uma cultura de desempenho e responsabilidade. A presença diária de uma equipa operacional permitiu igualmente reestruturar a rotina institucional, com efeitos positivos na coordenação, avaliação e gestão dos recursos.

A análise SWOT atualizada confirma que a associação evoluiu de um modelo marcado por fragilidades estruturais para uma organização mais robusta, articulada e preparada para responder aos desafios contemporâneos da proteção civil. O investimento em meios técnicos, como o VSAE, e o apoio da autarquia, reforçaram esta tendência de modernização.

A investigação também evidenciou os limites dos instrumentos metodológicos utilizados. Enquanto o questionário proporcionou dados relevantes sobre percepções e tendências gerais, foi a entrevista semiestruturada que permitiu aprofundar a análise e captar nuances do processo de mudança organizacional.

Em suma, a experiência da AHBVA com a constituição de uma EIP demonstra a pertinência e relevância deste modelo, não apenas enquanto mecanismo de resposta operacional, mas também como ferramenta de reforma estrutural no seio das associações humanitárias de bombeiros.

5.2 RESPOSTAS ÀS QUESTÕES DE INVESTIGAÇÃO

A estrutura metodológica da investigação assentou na pergunta de partida (PP) e em três perguntas derivadas (PD), que orientaram o trabalho empírico. A seguir, apresentam-se as respetivas respostas, à luz dos dados recolhidos.

PD1 – Como estão estruturadas e organizadas as Equipas de Intervenção Permanente na AHBVA?

As EIP da AHBVA apresentam uma organização baseada em equipas fixas, com regime de permanência, horários rotativos e responsabilidades distribuídas por áreas operacionais. A estrutura inclui mecanismos de coordenação, avaliação e articulação com os restantes elementos da corporação, incluindo os voluntários. Esta configuração permitiu uma resposta mais eficiente e uma gestão mais previsível.

PD2 – Que tipo de formação e preparação é proporcionada aos elementos das EIP? A formação passou a ser regular, calendarizada e adaptada às funções exercidas. Os conteúdos incluem áreas como combate a incêndios urbanos e industriais, socorro rodoviário, salvamento técnico e matérias perigosas. As formações são ministradas por entidades certificadas, como a ENB, e acompanhadas de avaliações periódicas. Este modelo reforçou a qualificação técnica e a segurança das operações.

PD3 – De que forma as EIP contribuem para a celeridade e qualidade da resposta a incêndios e outras emergências?

A presença permanente de operacionais qualificados permitiu uma redução significativa no tempo de resposta às ocorrências, maior capacidade de mobilização e coordenação com outros agentes de proteção civil. A confiança da população aumentou, bem como a percepção pública da eficácia e profissionalismo da associação. A prontidão deixou de depender exclusivamente da disponibilidade de voluntários, garantindo cobertura contínua.

A análise dos resultados permite, portanto, responder positivamente à pergunta de partida (PP): a criação das EIP influencia de forma marcante a operacionalidade e eficácia dos Bombeiros Voluntários da Azambuja, tanto em termos quantitativos como qualitativos.

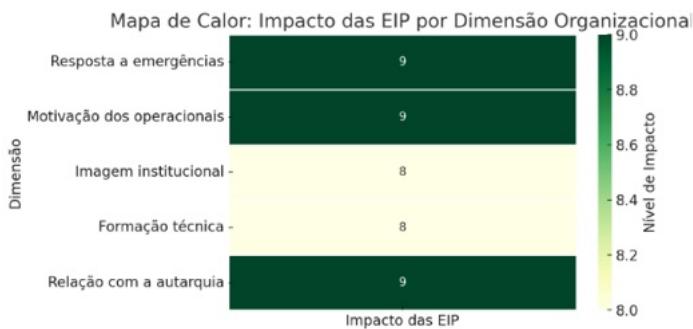


Ilustração 12 - Mapa de calor que representa o impacto percebido das EIP nas principais dimensões

Fonte: Gráfico desenvolvido em Software Matplotlib e Seaborn

5.3 FUTURAS LINHAS DE INVESTIGAÇÃO

Reconhecendo que a presente investigação tem um carácter localizado e temporalmente delimitado, propõem-se as seguintes linhas de aprofundamento futuro:

- Estudos comparativos com outras corporações que adotaram o modelo EIP, permitindo identificar fatores de sucesso e constrangimentos comuns;
- Análises longitudinais, que acompanhem a evolução das EIP ao longo de mais anos, aferindo a sua sustentabilidade financeira, o seu impacto na retenção de operacionais e a sua integração com estruturas voluntárias;
- Estudos centrados na liderança operacional, com foco nos estilos de liderança predominantes, gestão do stress, comunicação em situação de crise e mediação de conflitos
- Investigações participativas, que integrem a perspetiva das comunidades locais, de forma a avaliar o grau de confiança social e envolvimento cívico com as EIP;

- Avaliações de impacto orçamental e de custo-benefício, que sustentem decisões estratégicas sobre a expansão do modelo a nível nacional.

5.4 PROPOSTAS

Com base nas conclusões da presente investigação, propõem-se algumas recomendações que poderão ser consideradas por decisores políticos, gestores associativos e académicos:

- Consolidação e expansão do modelo EIP, mediante planeamento estratégico a nível intermunicipal e regional, garantindo articulação entre meios voluntários e permanentes;
- Reforço dos programas de formação técnica e liderança, com foco em competências práticas, gestão de operações e desenvolvimento interpessoal;
- Melhoria das condições de trabalho e valorização dos operacionais, nomeadamente ao nível da compensação financeira, progressão na carreira e equilíbrio entre a vida profissional e pessoal;
- Criação de indicadores de desempenho institucional, que permitam monitorizar de forma sistemática a eficácia das EIP em tempo real;
- Promoção de uma cultura organizacional integrada, que valorize simultaneamente os contributos dos bombeiros voluntários e profissionais, evitando clivagens internas.

Estas propostas visam reforçar o papel das EIP como instrumento estruturante na reforma do sistema de proteção civil português, respondendo de forma eficaz aos riscos contemporâneos e promovendo maior coesão entre atores institucionais, operacionais e comunitários.

AGRADECIMENTOS

Expressamos o nosso mais profundo reconhecimento ao Comando da Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Azambuja, pela forma distinta com que nos recebeu e pela valiosa entrevista que gentilmente nos concedeu, uma vez mais. A sua disponibilidade em partilhar conhecimentos, vivências e reflexões foi fundamental para o enriquecimento deste estudo, contribuindo de forma determinante para a compreensão da realidade organizacional desta instituição.

Agradecemos igualmente ao nosso estimado amigo Daniel Santos, cuja generosidade e sentido de colaboração foram essenciais para o sucesso deste trabalho, sendo importante salientar que passados dois anos, passa a integrar as EIP e torna-se essencial para a percepção do nosso trabalho de investigação. A sua prontidão em facilitar contactos e fornecer informações pertinentes demonstrou um compromisso genuíno com a missão que nos propusemos cumprir.

Por fim, estendemos a nossa sincera gratidão a todos os membros da “família dos bombeiros” pela coragem inspiradora que carregam no seu quotidiano, sempre acompanhada de uma postura acolhedora e de um sorriso no rosto. O seu exemplo de dedicação e altruísmo constitui uma fonte permanente de motivação.

SÍNTESSE BIOGRÁFICA DOS AUTORES

Alexandre António Soares Neves é Cadete na Academia Militar, estando neste momento a frequentar o 3º ano da Licenciatura de Ciências Militares, na especialidade de Administração da GNR.

João Alexandre Azinheiro Viegas é Cadete na Academia Militar, estando neste momento a frequentar o 3º ano da Licenciatura de Ciências Militares, na especialidade de Administração Militar.

João Miguel Alves Inácio é Cadete na Academia Militar, estando neste momento a frequentar o 3º ano da Licenciatura de Ciências Militares, na especialidade de Administração da GNR.

João Miguel Henriques Patrício é Cadete na Academia Militar, estando neste momento a frequentar o 3º ano da Licenciatura de Ciências Militares, na especialidade de Administração da GNR.

João Pedro Pinto Vila Pouca é Cadete na Academia Militar, estando neste momento a frequentar o 3º ano da Licenciatura de Ciências Militares, na especialidade de Administração da GNR.

David Pascoal Rosado é Tenente-Coronel de Administração Militar, sendo Agregado em Gestão, Doutor em Sociologia e Mestre em Ciência Política: Cidadania e Governação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Administração Nacional de Proteção Civil (ANPC). (2024). Equipas de Intervenção Permanente: Orientações técnicas e legais. Lisboa: ANPC.

Assembleia da República [AR]. (2005). Constituição da República Portuguesa (Vol. II). Lisboa: Almedina.

Assembleia da República. (2019). Relatório final do Grupo de Trabalho dos Incêndios – Comissão Eventual de Inquérito Parlamentar aos Incêndios de 2017.

https://www.parlamento.pt/Documents/2019/janeiro/RelatorioFinal OTI_G ABPAR.pdf

Câmara Municipal de Penacova. (2022). Governo aprova constituição de mais 100 Equipas de Intervenção Permanente. <https://www.cm-penacova.pt/noticias/governo-aprova-constituicao-de-mais-100-equipas-de-intervencao-permanente>

Cardoso, F. (2000). Aprendizagem organizacional: Um enfoque sistêmico. Revista de Administração Contemporânea, 4(2), 45-60.

Chefe de Estado-Maior do Exército (CEME). (2017). Despacho N.º 44/CEME/2017 de 14 de março – Conceito de Apoio Militar de Emergência. Lisboa: Estado-Maior do Exército.

- Correio da Azambuja. (2023, 24 de janeiro). Câmara aprova criação do Grupo de Intervenção Permanente. Correio da Azambuja.
<https://correiodaaazambuja.pt/noticias>
- Corrêa de Oliveira, P. (2021). Como ser corajoso. Revista Arautos do Evangelho, 240, 18-20. <https://revista.arautos.org/a-coragem-segundo-plinio-correa-de-oliveira-como-ser-corajoso/>
- Cuboup. (s.d.). Plano de estratégias para o crescimento sustentável. [Documento interno ou fonte fictícia].
- Davenport, T. H., & Prusak, L. (2000). *Working knowledge: How organizations manage what they know*. Harvard Business School Press.
- Estado-Maior General das Forças Armadas. (2021a). Plano N.º 01/EMGFA/21 – Plano Cappelus. Lisboa.
- Estado-Maior General das Forças Armadas. (2021b). Plano N.º 03/EMGFA/21 – Plano Hefesto II. Lisboa.
- Estado-Maior-General das Forças Armadas. (2021c). *Conceito de Apoio Militar a Emergências Civis*. Lisboa: Autor.
- Estado-Maior do Exército. (2017). Despacho Nº.44/CEME/17 - Apoio Militar de Emergência. Estado-Maior do Exército.
- Estado-Maior do Exército. (2021). Plano de Apoio Militar de Emergência (PAMEEX). Lisboa: Estado-Maior do Exército.
- Geraldes, S. J. R. (2020). O Exército no combate aos incêndios rurais. Revista de Artilharia, julho-setembro, 1139-1141.
- Greiner, L. E. (1972). Evolution and revolution as organizations grow. *Harvard Business Review*, 50(4), 37–46.
- Jesuíno, J. C. (1989). O factor liderança nas organizações. Revista de Gestão, dezembro de 1989 a junho de 1990, 5-11.
- Patrício, J., & Inácio, J. (2025). Análise SWOT da Associação de Bombeiros Voluntários de Azambuja. Trabalho académico inédito.

- Portugal. (2006). Decreto-Lei nº 114/2006, de 14 de junho. *Diário da República*, 1.^a série, n.^º 115.
- Portugal. (2007). Decreto-Lei nº 241/2007, de 10 de julho. *Diário da República*, 1.^a série, n.^º 132.
- Portugal. (2008). Decreto-Lei nº 220/2008, de 12 de novembro. *Diário da República*, 1.^a série, n.^º 218.
- Portugal. (2009). Portaria nº 773/2009, de 12 de agosto. *Diário da República*, 2.^a série, n.^º 157.
- Portugal. (2019). Resolução do Conselho de Ministros n.^º 12/2019, de 21 de janeiro. *Diário da República*, 1.^a Série, 14, 378-279.
- Portugal. (2021a). Decreto-Lei n.^º 82/2021, de 13 de outubro. *Diário da República*, 1.^a série, n.^º 199, 2-47.
- Portugal. (2021b). Portaria n.^º 322/2021, de 29 de dezembro. *Diário da República*, Série I, n.^º 251. <https://dre.pt/dre/detalhe/portaria/322-2021-176438540>
- Portugal. (2022). Resolução do Conselho de Ministros n.^º 46/2022, de 30 de maio. *Diário da República*, 2.^a série, n.^º 104. <https://dre.pt/application/conteudo/185678934>
- Portugal. (2023). Portaria n.^º 210/2023, de 17 de julho. *Diário da República*, Série I, n.^º 136. <https://dre.pt/dre/detalhe/portaria/210-2023-213234707>
- Portugal. (2024). Portaria n.^º 60/2024, de 20 de fevereiro. *Diário da República*, Série I, n.^º 36. <https://dre.pt/dre/detalhe/portaria/60-2024-219000262>
- Robbins, S. P. (2005). *Comportamento organizacional* (11.^a ed.). Pearson Prentice Hall.
- Rosado, D. P. (2017). *Elementos essenciais de sociologia geral* (1.^a ed.). Gradiva.
- Ruiz, J. A. (1991). *Metodologia científica: Guia para eficiência dos estudos* (3.^a ed.). São Paulo: Atlas.
- Schermerhorn, J. R. (2013). *Introduction to management*. Wiley.

- Sequeira, J. M. (2008). Gestão do conhecimento e aprendizagem organizacional. *Revista Portuguesa de Gestão*, 27(3), 113-128.
- Weick, K. E., & Quinn, R. E. (1999). Organizational change and development. *Annual Review of Psychology*, 50(1), 361–386. <https://doi.org/10.1146/annurev.psych.50.1.361>
- Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Azambuja. (2025, junho). Temos VSAE (Veículo de Socorro Assistência Especial), finalmente! [Publicação no Facebook].

APÊNDICES

APÊNDICE A- INQUÉRITO POR ENTREVISTA AO DIRETOR ESCOLAR GUIÃO DA ENTREVISTA E TRANSCRIÇÃO

A presente entrevista é uma das partes empíricas do Trabalho de Investigação de Grupo com tema “Criação das equipas de intervenção permanente”. Estudo de caso:” Associação humanitária dos bombeiros de Azambuja”. O principal objetivo da entrevista é a obtenção dos indicadores considerados mais importantes na análise da eficácia e qualidade de gestão de uma instituição pública, como os Bombeiros.

1.1 Nome: Thays Santana Freixo

1.2 Posto/Função: Comandante – Fire Captain at Azambuja Fire Dept

1.3 Local: Azambuja

1.4 Data: 2025/06/11

1.5 Como descreveria a realidade atual do corpo de bombeiros da Azambuja comparativamente à de há dois anos?

1.6 Quais foram as principais mudanças organizacionais desde a última entrevista, especialmente com a implementação das EIP?

1.7 A entrada em funcionamento das EIP trouxe maior estabilidade à corporação?

- 1.8** De que forma as EIP contribuíram para a valorização da carreira de bombeiro na Azambuja?
- 1.9** Os elementos das EIP sentem-se hoje mais motivados e reconhecidos no desempenho das suas funções?
- 1.10** Houve alguma melhoria ao nível da formação, progressão ou remuneração?
- 1.11** A criação das EIP melhorou o tempo de resposta e a qualidade da intervenção em situações de emergência?
- 1.12** Como é assegurada a articulação entre os elementos da EIP e os restantes bombeiros voluntários?
- 1.13** A presença de uma equipa permanente contribuiu para reforçar o vínculo com a comunidade local?
- 1.14** Quais foram os principais desafios na implementação das EIP do ponto de vista financeiro e logístico?
- 1.15** A Câmara Municipal e outras entidades apoiaram adequadamente esta transição?
- 1.16** Considera que o modelo EIP é sustentável a médio e longo prazo para os corpos de bombeiros como o da Azambuja?
- 1.17** O que falta ainda melhorar na estrutura atual das EIP?
- 1.18** Prevê-se a expansão ou reestruturação das EIP nos próximos anos?
- 1.19** Que mensagem gostaria de deixar a outros corpos de bombeiros que ainda não têm EIP?

APÊNDICE B - INQUÉRITO POR QUESTIONÁRIO AOS BOMBEIROS DA ASSOCIAÇÃO HUMANITÁRIA DOS BOMBEIROS DE AZAMBUJA GUIÃO DO INQUÉRITO

1. Qual o seu sexo biológico? *

Marcar apenas uma oval.

- Masculino
- Femenino
- Outra

2. A sua idade está compreendida entre: *

Marcar apenas uma oval.

- 18-24
- 25-35
- 35-45
- 45-55
- 55-70

3. Anos de serviço na Associação Humanitária de Bombeiros Voluntários de Azambuja

Marcar apenas uma oval.

- 0-2
- 2-5
- 5-10
- 10-20
- 20 ou mais

4. Quais as suas habilitações? *

Marcar apenas uma oval.

- Sem escolaridade
- 1º Ciclo (4º Classe)
- 2º Ciclo (6º classe)
- 3º Ciclo (9º ano)
- Ensino secundário
- Curso técnico-profissional
- Bacharelato ou curso médio
- Licenciatura ou superior
- Outra: _____

5. Situação profissional *

Marcar apenas uma oval.

- Desempregado
- Reformado
- Estudante
- Trab. Conta própria
- Trab. Conta outrem
- Outra: _____

6. Qual a sua região Nata? *

Marcar apenas uma oval.

- Norte
- Centro
- Lisboa e Vale do Tejo
- Alentejo
- Algarve
- Ilha da Madeira
- Açores

7. Qual o seu regime de trabalho, na Associação Humanitária de Bombeiros Voluntários de Azambuja *

Marcar apenas uma oval.

- Profissionalizado Avançar para a pergunta 10
- Voluntário Avançar para a pergunta 8

Justifique

8. Pretende profissionalizar-se? *

Marcar apenas uma oval.

- Sim Avançar para a pergunta 10
- Talvez Avançar para a pergunta 10
- Não

9. Porquê? *

Marcar apenas uma oval.

- Motivo Familiar
- Ordenados Insuficientes
- Qualidade de Vida
- Horário
- Não possuir requisitos
- Outra: _____

Vicissitudes organizacionais e de continuidade.

10. O que o motivou a juntar-se à organização? *

Marcar apenas uma oval.

- Serviço pela população Avançar para a pergunta 12
- Realização própria Avançar para a pergunta 12
- Benefícios sociais Avançar para a pergunta 12
- Benefícios económicos Avançar para a pergunta 12
- Estabilidade Avançar para a pergunta 12
- Outro Avançar para a pergunta 11
- Outra: _____

Justifique a sua escolha

11. Indique a sua razão *

Continuação

Está quase!

12. Que funções desempenha? *

13. Desde quando? *

14. Na sua opinião, qual o motivo que contribui para a falta de efetivos na Azambuja? *

15. Qual o nível de atividade dos bombeiros em tempo de incêndios? *

Marcar apenas uma oval.

- Alta
- Média
- Baixa

16. Existe entreajuda nos diferentes agentes de proteção civil? Se sim, de que modo?

Entenda-se agentes de proteção civil como Forças Armadas, Bombeiros, Forças de segurança, ...

17. Qual a relação com a população da Azambuja? *

Marcar apenas uma oval.

- Muito Boa
- Boa
- Normal
- Fraca
- Muito Fraca

18. O que mudava na instituição, para cativar mais voluntários? *

19. Na sua opinião, de que forma é que as mudanças nas tecnologias e equipamentos de combate a incêndios afetaram as operações e a continuidade da associação? *

20. Indique, numa escala de 0 - 5 a sua relação com a cadeia de comando imediatamente acima de si.

Marcar apenas uma oval.

Muito negativa

- 0 _____
- 1 _____
- 2 _____
- 3 _____
- 4 _____
- 5 _____

Muito Positiva

21. Quais são os principais projetos e iniciativas em andamento para promover o * desenvolvimento e a melhoria contínua da associação?

22. Caso receba ajudas de custo ou salário, considera a remuneração justa para o * trabalho desenvolvido?

Marcar apenas uma oval.

- Sim Avançar para a pergunta 23
 Não Avançar para a pergunta 24
 Outra: _____

Secção sem título

Justifique a sua escolha

23. Porquê? *

Secção sem título

Justifique a sua escolha

24. Porquê? *

Obrigado pela sua colaboração

A sua resposta é importante para nós.

NORMAS GERAIS E NORMAS DE REDAÇÃO DA REVISTA CIENTÍFICA PROELIUM (SÉRIE VIII)

1. Normas Gerais

1.1. A *Proelium* é uma revista de divulgação científica para todos/as os/as investigadores/as nacionais e internacionais submeterem artigos originais nas diferentes áreas científicas, e que possam, preferencialmente, contribuir para o domínio da Defesa e Segurança.

1.2. Obrigatoriamente, os artigos são submetidos por via eletrónica para o Editor da *Proelium* (Série VIII), com o endereço eletrónico manuel.carmo@academiamilitar.pt

1.3. O Editor da *Proelium* confirma a receção dos artigos que, depois, são revistos no mínimo por dois revisores em processo de *double-blind review*. A notificação do resultado é efetuada por correio eletrónico.

2. Normas de Redação

2.1. Devem os/as autores/as utilizar a formatação do documento word modelo, disponível na página <https://academiamilitar.pt/investigacao-e-inovacao/proellium.html>, enviando o seu artigo para manuel.carmo@academiamilitar.pt, nunca convertido para formato pdf.

2.2. Os artigos não devem exceder 15 páginas, já com todas as ilustrações (em formato imagem) devidamente inseridas no texto, sempre com posição “em linha com o texto”. As legendas das ilustrações nunca devem ser colocadas em caixas de texto.

2.3. A identificação de autoria respeita a seguinte esquematização:

Nome autor/a, afiliação, endereço eletrónico

2.4. Todas as citações e referências bibliográficas devem seguir o estilo bibliográfico APA (*American Psychological Association*) na sua última edição.



GENERAL STANDARDS AND FORMATTING RULES FROM THE PROELIUM SCIENTIFIC JOURNAL (SERIES VIII)

1. General Rules

- 1.1 *Proelium* is a scientific journal for all national and international researchers to submit original articles in different scientific areas, and that may, preferably, contribute to the field of Defense and Security.
- 1.2 Articles must be submitted electronically to the Editor of *Proelium* (Series VIII), with the email address manuel.carmo@academiamilitar.pt
- 1.3 The Editor of *Proelium* confirms receipt of the articles, which are then reviewed by at least two reviewers in a double-blind review process. Notification of the result is made by email.

2. Formatting rules

- 2.1 Authors should use the word document formatting template, available at <https://academiamilitar.pt/investigacao-e-inovacao/proelium.html>, sending their article to manuel.carmo@academiamilitar.pt, never converted to pdf format.
- 2.2. The articles should not exceed 15 pages, with all illustrations (in image format) inserted in the text, always “in line with the text”. Illustration legends should never be placed in text boxes.
- 2.3 The identification of authorship respects the following scheme:
Name author, affiliation, email address
- 2.4 All citations and bibliographical references must follow APA (American Psychological Association) bibliographic style in its latest edition.

