

MESTRADO
CONTABILIDADE, FISCALIDADE E FINANÇAS
EMPRESARIAIS

TRABALHO FINAL DE MESTRADO
DISSERTAÇÃO

**A GOVERNANCE DAS FORÇAS ARMADAS NO
PLANEAMENTO ESTRATÉGICO MILITAR**

DIOGO DO ESPÍRITO SANTO MORENO

OUTUBRO – 2020

MESTRADO EM
CONTABILIDADE, FISCALIDADE E FINANÇAS
EMPRESARIAIS

TRABALHO FINAL DE MESTRADO
DISSERTAÇÃO

A GOVERNANCE DAS FORÇAS ARMADAS NO
PLANEAMENTO ESTRATÉGICO MILITAR

DIOGO DO ESPÍRITO SANTO MORENO

ORIENTAÇÃO:

PROFESSOR DOUTOR ALCINO TIAGO CRUZ GONÇALVES
MAJOR PAULO MANUEL VILAS BOAS MORAIS

OUTUBRO – 2020

Resumo

A restrição de recursos ameaça o cumprimento das Missões das Forças Armadas portuguesas, o que criou a necessidade de obter ganhos de eficiência através do aumento da integração dos Ramos. No entanto, a literatura destacou vários problemas ao nível da governação das Forças Armadas que têm vindo a ameaçar a eficácia desta integração. Por este motivo, este estudo pretende diagnosticar o nível de adequação do modelo governativo das Forças Armadas portuguesas no âmbito do Planeamento Estratégico Militar face às suas necessidades presentes e futuras. O estudo seguiu um raciocínio indutivo, com uma abordagem mista, através de uma estratégia de estudo de caso. Foi suportado por entrevistas estruturadas e semiestruturadas (15 respostas), um inquérito por questionário (97 respostas) e análise documental. A amostra dos participantes inclui militares e civis com funções no Planeamento Estratégico Militar ou na gestão de recursos financeiros. Os resultados evidenciam um modelo governativo predominantemente clássico de *Public Administration* que não se encontra suficientemente adequado para responder às necessidades integrativas das Forças Armadas. Este estudo permite identificar os principais obstáculos à integração dos Ramos e medidas que os poderão minimizar, e serve ainda como evidência empírica quer para validar a relevância de modelos governativos que incentivem a colaboração em redes interdependentes quer para validar o impacto que fatores não-rationais (como a cultura organizacional) podem ter na governação de entidades públicas.

Palavras-chave: governance, planeamento estratégico militar, integração, eficiência, cultura organizacional

Códigos JEL: H83, H77, H56, H11

Abstract

The shortage of resources, which threatens the accomplishment of Portuguese Armed Forces' Missions, has urged them to increase the integration of their Branches in order to improve their efficiency as a whole. However, previous research pinpointed several problems in Portuguese Armed Forces' governance that has threatened the efficacy of the intended integration. Therefore, this study scanned Portuguese Armed Forces' governance model at the Strategic Military Planning level to understand its suitability to Portuguese Armed Forces' current and future needs. This study followed an inductive reasoning with a mixed approach through a case study strategy. It was supported by structured and semi-structured interviews (15 answers), a survey (97 answers) and several document analyses. Participants' sample includes military and civilian personnel with job roles both on Strategic Military Planning and on financial resources management. The results highlight that Portuguese Armed Forces' governance model is mostly a classic Public Administration model that is not sufficiently suited to answer its integrative needs. This study identifies the main difficulties of Portuguese Military Branches' integration and some measures that might curtail them. It also serves as empirical evidence not only to back up the importance of collaboration governance models, supported on interdependent networks, but also to endorse the impact that non-rational factors (such as organizational culture) can have in public entities' governance.

Keywords: governance, strategic military planning, integration, efficiency, organizational culture

JEL Codes: H83, H77, H56, H11

Agradecimentos

Primeiramente agradeço ao meu orientador, Professor Doutor Tiago Gonçalves, pelo seu apoio e disponibilidade em momentos-chave do meu estudo e pela pertinência e eficácia de todas as sugestões que me deu.

Ao meu coorientador, Major Paulo Morais, agradeço o apoio contínuo e incansável que me deu, a qualquer hora do dia, as tão oportunas sugestões que me fez e a ajuda preciosa que me deu na criação de uma rede de contactos que me permitiu chegar a muitos dos meus entrevistados.

Ao meu ex-Diretor de Curso, Capitão Bruno Coimbra, agradeço todas as sugestões que me deu desde o início, a sua pronta disponibilidade para me auxiliar e a ajuda que me facultou quer na criação de contactos quer em todas as fases burocráticas deste estudo.

Ao Tenente-Coronel Paulo Moutinho, quero agradecer a valiosíssima e incansável ajuda na intermediação com a grande maioria dos entrevistados nas várias fases do processo.

Ao Major Bruno Ribeiro, agradeço o enorme apoio, auxílio académico e sugestões técnicas deixadas que em muito contribuíram para este estudo.

Ao Major Rui Rocha, agradeço o apoio e ânimo reiterados ao longo do tempo e o seu contributo na expansão do meu número de entrevistados.

À Capitã Ana Gomes, agradeço o ânimo e o auxílio que me deu quer na componente metodológica deste estudo, quer na expansão do meu número de entrevistados.

Ao Capitão João Calado, agradeço a prontidão e profissionalismo com que me auxiliou nas fases burocráticas deste estudo e que em tanto contribuíram para a maior celeridade destes processos.

A todos os entrevistados dirijo um enorme agradecimento, pela disponibilidade, transparência e paciência em responder a todas as minhas questões, cujas respostas em tanto contribuíram para a fundamentação dos resultados deste estudo.

Agradeço a todos aqueles que me ajudaram na difusão do questionário e me permitiram criar pontos de contacto com o Estado-Maior-General das Forças Armadas, as Divisões de Planeamento do Exército e da Marinha, a Direção-Geral de Política de Defesa Nacional, a Direção-Geral de Recursos da Defesa Nacional e a Secretaria-Geral do Ministério da Defesa Nacional, contribuindo para aumentar significativamente a representatividade da minha amostra.

Agradeço a todos os respondentes do questionário, cujas respostas me permitiram retirar várias conclusões para este estudo, bem como a todos os Praças e Sargentos que quiseram contribuir para o meu trabalho e viram a sua vontade vedada pelo seu posto.

À Marta, agradeço o amor, a paciência, o apoio, o alento e a disponibilidade incondicionais que sempre me deu em todos os dias deste processo, em particular nos momentos mais desafiantes, e que me permitiu continuar a trabalhar com ânimo e determinação até ao fim.

À minha família, agradeço o carinho e a paciência incondicionais com que sempre estiveram lá para me ouvir, o ânimo e apoio permanentes que me deram ao longo de todo este estudo e por sempre terem acreditado na qualidade do meu trabalho.

À Augusto, agradeço as nossas reuniões semanais e a disponibilidade, alento e ajuda preciosos e incessantes que sempre me deu desde o início deste estudo.

Sem qualquer um de vós este trabalho não teria sido tão rico. A todos, o meu bem-haja!

Índice

Resumo	i
Abstract.....	ii
Agradecimentos	iii
Índice	v
Lista de Abreviaturas.....	vi
1. Introdução.....	1
2. Revisão da Literatura.....	2
3. Metodologia.....	12
4. Resultados: Diagnóstico ao Modelo Governativo das FFAA	13
4.1. Mecanismos de Governance de Osborne (2006).....	13
4.1.1. Hierarquia	13
4.1.2. Burocracia.....	14
4.1.3. Eficiência	16
4.2. Regime de Governação Colaborativa	17
4.2.1. Contexto do sistema.....	17
4.2.2. Envolvimento de Princípios	19
4.2.3. Motivação Partilhada.....	21
4.2.4. Capacidade para Ação Conjunta.....	21
4.2.5. Resultados da Colaboração: Capacidades Conjuntas e Integradas.....	24
4.2.6. Civil-militar	26
4.3. Análise Estatística	26
4.3.1. Descrição Geral da Amostra e Consistência Interna	26
4.3.2. Estatística Descritiva	27
4.3.3. Análise Fatorial	27
5. Discussão	30
6. Conclusão	34
7. Referências Bibliográficas.....	36
Índice de Leis.....	42
8. Anexos	43
Anexo 1 – Modelo de Emerson et al. (2012).....	43
Anexo 2 – Análise Estatística.....	46
Anexo 3 – Quadro-resumo das Potencialidades, Vulnerabilidades e Sugestões.....	48

Lista de Abreviaturas

BTID	Base Tecnológica e Industrial de Defesa
CEDN	Conceito Estratégico de Defesa Nacional
CEM	Conceito Estratégico Militar
CPDM	Ciclo de Planeamento de Defesa Militar
DGRDN	Direção-Geral de Recursos da Defesa Nacional
DIPLAEM	Divisão de Planeamento Estratégico Militar
DMPDM	Diretiva Ministerial de Planeamento de Defesa Militar
DoD	<i>United States Department of Defense</i>
DOTMLPI-I	Doutrina, Organização, Treino, Material, Liderança, Pessoal, Infraestruturas e Interoperabilidade
DSAE	Direção de Serviços de Armamento e Equipamento
E[x]	Entrevistado n.º x
EMGFA	Estado-Maior-General das Forças Armadas
EPM	<i>Enterprise Project Management</i>
EUA	Estados Unidos da América
FFAA	Forças Armadas
GAPD	Grupo de Acompanhamento do Planeamento de Defesa
IUM	Instituto Universitário Militar
L[x]	Lei n.º x. Consultar Índice de Leis no final das Referências Bibliográficas
LoD	Linhas de Desenvolvimento
LPM	Lei de Programação Militar
MC	<i>Military Committee</i>
MDN	Ministério da Defesa Nacional
MIFA	Missões das Forças Armadas
NATO	<i>North Atlantic Treaty Organization</i>
NPG	<i>New Public Governance</i>
NPM	<i>New Public Management</i>
OSC-MDN	Órgãos e Serviços Centrais do Ministério da Defesa Nacional
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
P[x]	Proposição n.º x
PA	<i>Public Administration</i>
PEM	Planeamento Estratégico Militar

Q[x]	Questionado n.º x
SCTN	Sistema Científico e Tecnológico Nacional
SIGDN	Sistema Integrado de Gestão da Defesa Nacional
SPG	<i>Smart Public Governance</i>
TC	Tribunal de Contas
TIC	Tecnologias de Informação e Comunicação
UNOPS	Escritório das Nações Unidas de Serviços para Projetos

1. Introdução

Vários são os autores que já realçaram problemas na execução da Lei de Programação Militar (LPM) – sobretudo ao nível do seu financiamento (Mata, 2013) – avançando consequências ao nível do reequipamento das Forças Armadas (FFAA) que podem pôr em causa o cumprimento das Missões das Forças Armadas (MIFA) (Delgado, 2017; Mata, 2013; Tribunal de Contas (TC), 2017; Tendeiro, 2017, como citado em Costa, 2018). Além disto, o ambiente geopolítico atual é incerto e complexo, as ameaças enfrentadas são múltiplas e imprevisíveis (Christianson, 2016; Correia, 2019; Hicks, 2017; Stojković, Kankaraš & Mitić, 2016) e Portugal encontra-se inserido numa realidade económica europeia onde os recursos continuarão a ser limitados, mas as responsabilidades ao nível das alianças aumentarão (Favinha, 2016).

Desta forma, torna-se urgente aumentar a eficácia e eficiência na alocação de recursos (Delgado, 2017; Martins, 2015; Mata, 2013), através da aposta num modelo governativo mais integrado, articulado, cooperativo e colaborativo entre os Ramos, que permita estabelecer relações em rede, edificar, de raiz, capacidades militares conjuntas (Delgado, 2017; Rodrigues, 2015) e criar um planeamento estratégico verdadeiramente conjunto e integrado (Colom, 2017; Delgado, 2017; Favinha, 2016; Rodrigues, 2015; Spiegeleire, 2011). Apesar dos esforços burocráticos para tornar o Planeamento Estratégico Militar (PEM) mais conjunto e integrado, vários autores avançam problemas nesta área, desde a interpretação individual dos documentos estruturantes do planeamento por parte de cada um dos *key players*, passando pela utilização de instrumentos de gestão e modelos de tomada de decisão diferentes entre si, até à falta de consenso nas decisões tomadas e à competição pelos recursos (Costa, 2018; Delgado, 2017; Martins, 2015).

Desta forma, e não existindo estudos recentes acerca do modelo governativo militar em Portugal, demonstra-se a necessidade de analisar o modelo governativo das FFAA com o objetivo de perceber a sua adequação face à necessidade daquelas em obter maior eficiência em todo o processo enquanto respondem com eficácia a todas as suas missões. Assim, foi desenvolvida a seguinte questão de investigação: Qual o nível de adequação da *governance* das Forças Armadas face às necessidades presentes e futuras do PEM? Para lhe responder, procurei perceber: como se caracteriza o modelo governativo atual da Defesa Nacional e quais as suas vulnerabilidades e potencialidades; que fatores poderão explicar a aparente dificuldade na integração do planeamento estratégico entre os Ramos; e de que forma tenderá a evoluir a *governance* face às necessidades atuais.

De acordo com Leach & Sabatier (2005) e Kooiman & Jentoft (2009), a *governance* é moldada pela cultura e valores das organizações. Por esta razão, mais do que analisar os aspetos formais e burocráticos do modelo governativo (que foram analisados com base na análise do conteúdo dos documentos estruturantes do PEM), o estudo centra-se na análise das perceções de 15 entrevistados e 97 questionados sobre o modelo governativo das FFAA, o processo de planeamento e a interação entre os Ramos em geral. O recurso a entrevistas, questionários e análise documental permite-me materializar os objetivos de triangulação tal como defendidos por Yin (2016). Desta forma, este estudo permite desenhar um panorama do modelo governativo das FFAA, revelando as suas potencialidades e vulnerabilidades, identificando os aspetos cuja melhoria contribuiria para satisfazer as suas necessidades de eficiência, eficácia e integração pretendidas e indicando uma possível evolução futura do seu sistema governativo.

Os resultados sugerem que, embora burocraticamente exista a intenção de adotar modelos mais recentes de colaboração em rede, o modelo governativo atual das FFAA reúne predominantemente características de administração pública clássica. Além disto, apesar das diversas potencialidades identificadas neste modelo, a excessiva burocracia praticada, a sua forte componente hierárquica, a cultura organizacional corporativista, a inexistência de algumas metodologias transversais e a competição pelos recursos comprometem a satisfação das necessidades integrativas das FFAA. Isto dificulta a obtenção de ganhos de eficiência e põe em causa a sua capacidade para responder eficazmente às suas missões, traduzindo um modelo governativo que ainda não se encontra suficientemente adequado para satisfazer as suas necessidades.

O estudo encontra-se estruturado em seis capítulos. No capítulo seguinte encontra-se a revisão de literatura. No terceiro capítulo descrevo a metodologia utilizada. No capítulo quatro exponho os resultados obtidos. No capítulo cinco interpreto os resultados e discuto as suas implicações. E finalmente, no capítulo seis apresento conclusões e pistas para investigações futuras.

2. Revisão da Literatura

Osborne (2006) afirma que a *Public Administration and Management* passou por três modos desde a sua existência como área de estudo académica: a *Public Administration* (PA) iniciada no fim do século XIX e mantendo-se veemente até ao final dos anos 70 do século XX; a *New Public Management* (NPM) que teve o seu período de predominância desde o início dos anos 80 até ao início do século XXI; e a *New Public Governance* (NPG) que tem prevalecido desde então até aos dias de hoje.

O conceito de PA foi introduzido nos Estados Unidos da América (EUA), em 1887, por Woodrow Wilson (Walker, 1989). Esta linha de pensamento admite que a hierarquia, a burocracia e o cumprimento de regras e normas devem ser os principais mecanismos de governação (Osborne, 2006; Wilson, 1887). A PA recebeu várias críticas nomeadamente por permitir que alguns gestores públicos de topo colocassem os seus interesses pessoais acima dos interesses dos cidadãos e por ser considerada ineficaz e ineficiente na alocação de recursos públicos (Alford & Hughes, 2008; Osborne, Radnor & Nasi, 2012).

Consequentemente, um dos principais motivos pelos quais a NPM ganhou relevância prendeu-se com a vontade de aumentar a eficácia e eficiência dos serviços públicos através de ensinamentos do setor privado com o objetivo de diminuir os funcionários públicos e a despesa pública (Dunsire & Hood, 1989; Thatcher, 1995, como citado em Osborne, 2006). Esta nova corrente distingue-se da anterior pela utilização de técnicas, aprendizagens e estilos de gestão do setor privado para otimizar os seus indicadores de desempenho (sobretudo a eficiência) e pelo poder discricionário conferido às instituições do setor público (Hood, 1991; Osborne, 2006). A NPM aposta quer na desagregação de poder – através do afastamento organizacional entre quem toma as decisões políticas e quem providencia os serviços públicos – quer no aumento da competitividade entre os fornecedores de serviços públicos (Alford & Hughes, 2008; Haveri, 2006). Contudo, esta teoria recebeu várias críticas na literatura por não ter em conta as particularidades do setor público, pelo excesso de foco no desempenho e no fornecimento de produtos e pela desvalorização que faz de indicadores não económicos – como a legalidade, a legitimidade, a justiça social e a igualdade de direitos (Alford & Hughes, 2008; Christensen & Lægreid, 2007; Kickert, 1997; Osborne et al., 2012). Além disto, os desafios enfrentados atualmente pelos governos exigem respostas rápidas, flexíveis e inclusivas, executadas a partir de estruturas colaborativas em rede, mas que considerem a eficiência e eficácia das decisões. No sentido de responder a esta nova realidade, Osborne (2006) decidiu conceptualizar estas ideias numa nova noção: a NPG, centrada em conceitos como colaboração, interdependência e confiança (Agranoff & McGuire, 2003; Klijn & Koppenjan, 2016; Osborne et al., 2012; Pedersen & Johannsen, 2018; Provan & Kenis, 2007; Torfing & Triantafillou, 2013).

Governance é assim um termo mais lato do que *management* já que inclui não só a gestão *per se* como também os processos de planeamento e de tomada de decisão (Ansell & Gash, 2007). Este novo paradigma admite que, devido à complexidade do sistema político e social, a eficácia do fornecimento dos serviços públicos depende da colaboração

e confiança existentes em redes inter-organizacionais (Haveri, 2006; Lindsay et al., 2014; Osborne, 2006; Osborne et al., 2012). Além disto, numa época onde se exige que o setor público faça “mais com menos”, vários autores começam a destacar a importância da colaboração e da criação de parcerias entre os governos e outros atores dos setores público, privado e não-lucrativo (Entwistle & Martin, 2005; Farrell & Goodman, 2013; Lowndes & Skelcher, 1998; Scholl & Scholl, 2014). Desta forma, autores como Ansell & Gash (2007), Bryson, Crosby & Stone (2015) e Emerson, Nabatchi & Balogh (2012) destacam-se na literatura da colaboração no setor público, dando origem a um novo conceito: a *Collaborative Governance*.

Esta teoria implica atravessar as fronteiras das instituições públicas, dos níveis de governo e das esferas pública, privada e civil, com o objetivo de atingir eficaz e eficientemente um propósito público que não seria possível alcançar de outra forma (Emerson et al., 2012). Este paradigma foca-se na interdependência dos participantes, na gestão de conflitos entre si e no melhoramento da confiança e da legitimidade sentida, permitindo integrar mais conhecimento relevante para a tomada de decisão (Alford & Hughes, 2008; Bryson et al., 2006; Emerson et al., 2009; Entwistle & Martin, 2005; Farrell & Goodman, 2013; Skelcher et al., 2005).

Apesar da evidência do sucesso deste tipo de relações de parceria (Agranoff & McGuire, 2003; Meier & O’Toole, 2003; Provan & Milward, 1995), Bryson et al. (2006) e Huxham et al. (2000) afirmam que as relações de colaboração exigem muito empenho e que nem sempre são reunidas as condições para criar o nível de confiança necessário. Assim, a literatura, destaca quatro requisitos para garantir a eficácia destas relações: (1) o desenvolvimento de relações de confiança entre os participantes, que permita aproximar as necessidades, interesses, valores e constrangimentos dos parceiros colaborativos; (2) a existência de objetivos em comum e uma compreensão partilhada acerca da complexidade e diversidade das relações entre os vários parceiros; (3) a existência de incentivos que encorajem os diversos *stakeholders* a partilhar o seu conhecimento; (4) a presença de competências específicas de liderança, nomeadamente a capacidade de negociação (através da criação de consenso) e a capacidade de resolução de conflitos (Agranoff & McGuire, 2003; Alford & Hughes, 2008; Ansell & Gash, 2007; Bryson, Crosby & Stone, 2006, 2015; Emerson et al., 2012; Haveri, 2006; Huxham et al., 2000; Huxham & Vangen, 2013; Kickert & Koppenjan, 1997; Koppenjan & Klijn, 2004; Leach & Sabatier, 2005; Ostrom, 1998; Williams, 2002). Desta forma se deduz a proposição **P1:**

O aumento da confiança, da compreensão mútua ou do compromisso facilita a colaboração entre os Ramos.

Uma análise do impacto destas relações é então necessária antes de serem formalizadas, uma vez que podem nem sempre vir a ser benéficas. A colaboração é assim uma ferramenta que deve ser usada seletivamente, mas quando usada deve beneficiar de prioridade de recursos, cuidado e atenção (Freeman, 1997; Huxham, 2003; Huxham et al., 2000; McGuire, 2006; Vangen & Huxham, 2006).

Emerson et al. (2012), partilhando a visão cíclica do modelo dinâmico de *Collaborative Governance* de Ansell & Gash (2007), desenvolveram um modelo que apelidaram de Regime de Governação Colaborativa (**Anexo 1**). O modelo pretende explicar os fatores que influenciam a dinâmica colaborativa entre as instituições e está organizado em seis componentes: o Contexto do Sistema, os *Drivers*, a Dinâmica Colaborativa, a Ação Colaborativa, os Impactos e a Adaptação. A Dinâmica Colaborativa e a Ação Colaborativa que dela advém são componentes internas deste modelo, enquanto que as restantes são componentes externas. O Contexto do Sistema engloba variáveis políticas, socioeconómicas, culturais, ambientais e de recursos que influenciam as diversas entidades desse sistema. Este contexto contém elementos (*Drivers*) que podem incentivar o início da colaboração (aqui designada de Dinâmica Colaborativa), nomeadamente a existência de uma liderança capaz de iniciar relações, de incentivos (internos e externos) consequentes à formação de uma relação, de interdependência que pode existir entre participantes e de incerteza gerada por problemas complexos. Por sua vez, a Dinâmica Colaborativa é composta pelo Envolvimento de Princípios, pela Motivação Partilhada e pela Capacidade para Ação Conjunta. Foi designada de “Dinâmica” pela sua natureza cíclica, isto é, os elementos que a compõem influenciam-se mutuamente e sistematicamente. O Envolvimento de Princípios consiste na interação entre diferentes organizações com o objetivo de resolver problemas comuns e criar valor. Engloba princípios básicos como a comunicação aberta, inclusiva, justa e civilizada e a representação de todos os interessados. A interação entre os seus elementos (descobrimto, definição, deliberação e determinação) permite gerar, em cadeia, os quatro elementos que formam a Motivação Partilhada. Esta última, por sua vez, refere-se à vertente interpessoal e relacional das relações colaborativas e consiste num ciclo sequencial de quatro elementos: confiança mútua, compreensão mútua, legitimidade interna e compromisso partilhado. O reforço destes elementos acelera a interação dos elementos do Envolvimento de Princípios, num “ciclo virtuoso” (Emerson et al., 2012, p.

14). O Envolvimento de Princípios e a Motivação Partilhada em conjunto reúnem as condições que permitem o desenvolvimento da Capacidade para Ação Conjunta (formada pela liderança, pela partilha de conhecimento e recursos e pelas estruturas e protocolos da relação colaborativa). Esta componente do modelo consiste no desenvolvimento de capacidades que permitem gerar resultados que não seriam possíveis atingir isoladamente por cada participante. As interações que ocorrem dentro da Dinâmica Colaborativa despoletam Ações Colaborativas que têm um determinado Impacto no contexto do sistema. Este, por sua vez, volta a influenciar a Dinâmica Colaborativa, que se Adapta às alterações diretas e indiretas provocadas por estes Impactos. No **Anexo 1**, a **Figura 1** ilustra as várias fases do modelo, a **Tabela II** esclarece-as e a **Tabela I** esquematiza os diversos elementos do modelo.

Além da adoção de uma *governance* mais colaborativa, devido ao ambiente dinâmico, incerto e complexo em que vivemos – onde os desafios económicos e sociais que os governos enfrentam ultrapassam as capacidades de resposta de estruturas tradicionais burocráticas – torna-se também essencial agir de forma tempestiva e flexível utilizando as Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC). Isto conduziu-nos a um novo paradigma: a *Smart Public Governance* (SPG) (Farrell & Goodman, 2013; Gaulé, 2014; McGuire, 2006; Scholl & Scholl, 2014; Šiugždinienė et al., 2017).

Ser “*smart*” refere-se à capacidade para responder de forma rápida às contingências existentes quer no ambiente incerto e complexo quer nas relações entre os atores que interagem nesse ambiente (Šiugždinienė et al., 2017). Exige, por isso, uma maior capacidade de prever, ajustar e inovar que só é possível através de dois fatores: a utilização integrada das TIC numa rede colaborativa para recolher e processar toda a informação relevante à tomada de decisão; uma estrutura governamental moderna e proativa onde a colaboração entre atores dos vários departamentos e setores é possível e desejável (Meijer & Bolívar, 2015, como citado em Šiugždinienė et al., 2017). Assim, deduzimos a proposição **P2**: A utilização das TIC de forma integrada e em rede entre os seus participantes permite melhorar a capacidade de resposta do sistema governativo.

Como vimos, várias foram as teorias de governação pública que emergiram nas últimas décadas com o propósito de dar resposta aos novos desafios que iam surgindo no setor público. Por isto, vários autores procuraram justificar qual a teoria que traria os melhores resultados. No entanto, autores como Alford & Hughes (2008) e Behn (1998) advogam que não existe uma única resposta na escolha de que modelo de *governance* aplicar a um dado governo. Esta inexistência de uma resposta única para um dado problema foi

cunhada pela primeira vez por Alfred Chandler, em 1962, e é conhecida como a teoria da contingência. Esta teoria afirma que a resposta mais adequada depende da natureza da tarefa, do contexto e das tecnologias e recursos disponíveis (Alford & Hughes, 2008). Podemos observar esta contingencialidade nos casos empíricos que se seguem.

Håkenstad & Larsen (2012) compararam os modelos de governação e de planeamento utilizados nos Ministérios da Defesa de sete países europeus e concluíram que estes eram mais diferentes do que semelhantes – quer nos seus participantes, quer nas suas cronologias, perspetivas, estruturas e produtos dos processos. A principal conclusão do estudo é que as tradições e costumes únicos de cada país determinam as formas de governação dos seus modelos de planeamento. Em relação aos modelos de governação em si, Šiugždinienė et al. (2017) identificaram que o governo da Lituânia dispõe de um modelo de governação tradicional, com decisões tomadas centralmente. Apesar de existirem plataformas de interação formais que permitem a colaboração entre instituições, o seu sucesso depende do desenvolvimento e manutenção de relações pessoais entre os membros dessas instituições (Šiugždinienė et al., 2017). Por sua vez, a Finlândia possui um sistema de *governance* com dois níveis: o governo central composto pelo Estado e o governo local composto pelos municípios. Os seus municípios dispõem de uma elevada autonomia que permite a gestão local do fornecimento de serviços públicos, cooperando entre si através daquilo que foi designado o modelo de rede municipal (Haveri, 2006). Foram também identificados vários modelos de governação híbridos como a infraestrutura de transportes sueca, onde coexistem formas de NPM e de NPG (Wiesel & Modell, 2014). Também Iacovino, Barsanti & Cinquini (2017) descobriram que na região da Toscana, na Itália, coexistem as três principais formas de *governance*: a PA predomina na experiência dos gestores de topo, a NPM prevalece nos decisores políticos e nas expectativas dos gestores de topo e a NPG pode ser encontrada nas leis e documentos. A fim de justificar esta discrepância, os autores avançam que pode existir resistência à mudança devido à natureza burocrática da cultura dominante em Itália.

Apesar da validade científica e empírica dos modelos apresentados, as teorias e conceitos que procuram explicar as escolhas dos gestores de forma racional têm sido postos à prova pela literatura, tendo sido avançadas novas explicações que tomam em consideração a cultura, as crenças e os valores das organizações (Denzau & North, 2000; Kooiman & Jentoft, 2009; Leach & Sabatier, 2005; Weare, Lichterman & Esparza, 2014). Kooiman & Jentoft (2009), por exemplo, afirmam que os valores, normas e princípios guiam os decisores de forma implícita, moldando a forma como pensam, julgam e agem.

Também Leach & Sabatier (2005) admitem que as normas culturais e outras características de uma comunidade organizacional podem predispor os indivíduos a confiar e a comportar-se de uma forma fidedigna com os demais. Além disto, Weare et al. (2014) concluíram que apesar da existência de objetivos em comum poder atrair organizações, a colaboração entre elas pode terminar devido a diferenças nas suas visões e modo de atuação individual. Estes resultados são suportados por Denzau & North (2000), que acrescentam que estas diferenças são determinadas pela cultura própria de cada organização, onde as pessoas partilham um modelo mental comum. Por esta razão, é essencial que cada organização possua no seu sistema de valores um equilíbrio entre princípios universais e contextuais que permitam acomodar essas diferenças (Weare et al., 2014). Assim, o envolvimento das diversas organizações, que possuem sistemas de valores próprios, num processo de aprendizagem interativa – onde as organizações aprendem umas com as outras num processo contínuo e partilhado – é a única forma de tornar esses valores explícitos, identificar diferenças de opinião e de competências e explorar potenciais áreas de criação de consenso (Kooiman & Jentoft, 2009).

Independentemente do modelo governativo utilizado pelos Estados, até à guerra fria, o planeamento de Defesa militar dos países ocidentais visava preparar uma estrutura de forças capaz de enfrentar um inimigo específico (Christianson, 2016; Davis, 2002; Ribeiro, 2019; Stojković & Dahl, 2007). No entanto, o quadro geopolítico mundial pós-Guerra Fria – reforçado no pós-11 de setembro (Capucho, 2011; Fitzsimmons, 2007; Hicks, 2017; Rumsfeld, 2001) –, passou a ser caracterizado por um ambiente geopolítico complexo, imprevisível e dinâmico onde as múltiplas ameaças não identificadas impediam os Estados de nomear claramente os seus inimigos e o local onde estes vão combater (Chim, Nunes-Vaz & Prandolini, 2010; Correia, 2019; Doughty, Wells II & Hailes, 2015; Ribeiro, 2019; Stojković et al., 2016). Desta forma, era necessário utilizar um modelo de planeamento que permitisse perceber que capacidades devem os Estados possuir para responder, de forma flexível, à incerteza criada por este ambiente. Surgiu assim o Planeamento Baseado em Capacidades (PBC) no seio do Departamento de Defesa (DoD) dos EUA (Davis, 2002; Davis et al., 1998; International Centre for Defence and Security (ICDS), 2008; Rumsfeld, 2001; Spiegeleire, 2011; S. K. Walker, 2005).

Desta forma, uma ‘capacidade’ pode ser definida como o conjunto de recursos e habilidades que permitem a consecução de tarefas, em circunstâncias específicas e de acordo com os padrões de desempenho definidos, produzindo os efeitos necessários à consecução dos objetivos desejados (Correia, 2019; DoD, 2019; Stojković et al., 2016;

Tagarev, 2009). Autores como Correia (2019), DoD (2019) e Yue & Henshaw (2009) articulam ainda as capacidades num sistema de elementos designados Linhas de Desenvolvimento (LoD). Assim, uma capacidade só está completa quando for atingido um determinado nível de maturidade e preparação das várias LoD (Correia, 2019; Yue & Henshaw, 2009). Em Portugal, a definição de capacidades militares aceite é a prevista na Diretiva Ministerial de Planeamento de Defesa Militar (DMPDM) de 2014 onde se lê que se entende por capacidade militar “o conjunto de elementos que se articulam de forma harmoniosa e complementar e que contribuem para realização de um conjunto de tarefas operacionais ou efeito que é necessário atingir” (L8, p. 23657), englobando as seguintes LoD: Doutrina, Organização, Treino, Material, Liderança, Pessoal, Infraestruturas e Interoperabilidade (mais conhecidas por DOTMLPI-I) (Correia, 2019; L8; L12).

A nível internacional, desde o seu surgimento, o PBC é o processo de planeamento mais escolhido pelos Estados (Stojković et al., 2016). No entanto, em relação ao modelo de PBC aplicado pelo governo espanhol, Colom (2017) aponta como limitação a inexistência de métricas e metodologias de análise capazes de avaliar o progresso do planeamento, dificultando a incorporação de lições aprendidas em planeamentos futuros. Já Young (2019), argumenta que os comandantes militares das FFAA da Europa central e de leste não dispõem de orçamento nem poder suficientes para garantir uma prontidão adequada das forças. O autor conclui que a descentralização do poder de decisão dos ministérios para os comandantes militares conjuntamente com dotações orçamentais mais elevadas são condições *sine qua non* para criar forças militares preparadas para responder às suas solicitações. Quanto à Austrália, Young (2006) encoraja a implementação de um centro de comando conjunto que permita estabelecer a ligação entre os militares e as forças de segurança civis e incentive o desenvolvimento de capacidades conjuntas.

A rapidez e significância com que o contexto de atuação da segurança e defesa se alterou na primeira década do século XXI tornaram urgente a necessidade de implementar o PBC em Portugal (L5; L7). Esta decisão foi tomada em 2011 através da elaboração da Diretiva Ministerial Orientadora do Ciclo de Planeamento de Defesa Militar e consequente revisão dos documentos estratégicos que a orientam – o Conceito Estratégico Militar (CEM), as MIFA, o Sistema de Forças e o Dispositivo de Forças – seguida da atualização da LPM, que deles decorre, em 2015 (L2; L7; L8). Esta alteração pretendia também sincronizar o planeamento estratégico nacional com o da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e da União Europeia, maximizando sinergias (L5; L7). A

LPM funciona como o instrumento de gestão e controlo que financia todo o Ciclo de Planeamento de Defesa Militar (CPDM) (L7).

Em Portugal, vários são os autores que já realçaram problemas na execução da LPM avançando consequências ao nível do reequipamento das FFAA que podem pôr em causa o cumprimento das MIFA (Delgado, 2017; Mata, 2013; TC, 2017; Tendeiro, 2017, como citado em Costa, 2018). Mata (2013) argumenta que apesar do PBC ter introduzido flexibilidade na resposta às ameaças contemporâneas, este apresenta como ineficácias a falta de comprometimento político – materializada num Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN) demasiado generalista na definição dos objetivos para a Defesa – e o insuficiente financiamento na sustentação das capacidades. O autor finaliza afirmando que a LPM é frequentemente desrespeitada, constituindo um mero “plano de intenções”, rematando a necessidade de “fazer escolhas e ser realista” (p. 46). Além destas críticas surgem também outras relativas à fraca integração de processos entre os *key players* da Defesa Nacional (Órgãos e Serviços Centrais do Ministério da Defesa Nacional (OSC-MDN), Estado-Maior-General das Forças Armadas (EMGFA), Marinha, Exército e Força Aérea). Apesar da existência de documentação estruturante relativa ao planeamento estratégico da Defesa Nacional, esta é alvo de uma interpretação individual por parte de cada um dos *key players* (Delgado, 2017; Martins, 2015). Segundo Delgado (2017), isto potencia dificuldades em harmonizar estratégias e cria duplicações de esforços para alcançar objetivos comuns. Assim, de forma a ultrapassar estas dificuldades, o autor sugere a normalização dos instrumentos de gestão estratégica entre eles. O autor acrescenta ainda que os Ramos possuem algoritmos de avaliação de risco relacionados com a hierarquização e priorização de capacidades militares distintos, tornando incoerente e questionável a adequação das propostas por eles apresentadas. Assim se deduz a proposição **P3**: A inexistência de instrumentos de gestão estratégica homogêneos entre participantes de uma relação colaborativa dificulta a sua integração.

Delgado (2017) conclui que as restrições de recursos resultam em fragilidades ao nível da interação entre os *key players*, nomeadamente na “falta de consenso”, na “competição pelos recursos” e na “falta de normalização na priorização de capacidades” (Delgado, 2017, p. 39). Deduzimos assim a proposição **P4**: A restrição de recursos estimula a competição entre os participantes de uma relação colaborativa.

Além disto, Costa (2018) validou ainda que a existência de lacunas no processo de planeamento parece conduzir à criação de soluções *ad hoc*, o que condiciona a sua racionalidade.

Face à urgência em aumentar a eficácia e eficiência na alocação de recursos, vários autores e documentos estruturantes apelam a uma maior integração entre Ramos, apontando para a importância da edificação, de raiz, de capacidades militares conjuntas e de um planeamento da Defesa Nacional conjunto e integrado (Delgado, 2017; Martins, 2015; Mata, 2013; Rodrigues, 2015; L5; L12). No entanto, Rodrigues (2015) argumenta que, atualmente, as capacidades conjuntas resultam da mera junção de meios de cada um dos Ramos, em vez de resultarem do seu planeamento e desenvolvimento de raiz, sugerindo a revisão deste processo. A este propósito, Madeira (2009) despertou ainda para a necessidade de os Ramos desenvolverem capacidades de cooperação interagência que permitam à Defesa Nacional interagir com outros departamentos do Estado e com entidades civis. A acrescentar às alterações propostas, já Pires (1999) tinha proposto uma reforma da *governance* das Forças Armadas que envolveria dois domínios (legislativo/conceptual e funcional/setorial) ao qual um dos seus entrevistados – o Comandante Moreira – acrescentou ainda o domínio das mentalidades, afirmando que “para além de repensar a organização tem-se que enfrentar as mentalidades” (p. 35). Desta forma se deduz a proposição **P5**: A cultura dos participantes de uma relação colaborativa influencia a colaboração entre si.

Assim, face à incerteza e complexidade do ambiente, às ameaças enfrentadas, à crescente preocupação com a eficiência e a uma realidade económica europeia onde os recursos continuarão a ser limitados mas as responsabilidades ao nível das alianças aumentarão, é urgente criar capacidades conjuntas e estabelecer relações em rede que permitam uma maior articulação, cooperação e colaboração entre os Ramos (Colom, 2017; Delgado, 2017; Favinha, 2016; Spiegeleire, 2011; Stojković et al., 2016; Tagarev, 2009; Yue & Henshaw, 2009). De facto, Tagarev (comunicação pessoal, 24 de março, 2020) admite que atualmente a tendência dos Estados é já rumo “ao aumento da cooperação (frequentemente *ad hoc*), coordenação e colaboração [entre os atores do setor da segurança]” (tradução do autor). Assim, deve ser feita uma abordagem sistémica ao setor da segurança, onde as organizações deste setor se devem especializar no desenvolvimento de capacidades específicas (Spiegeleire, 2011). Isto permite criar sinergias numa ótica de *good governance* garantindo o mais elevado grau de segurança e a utilização dos recursos públicos limitados de forma eficiente, transparente e responsável (Tagarev, 2009). Desta forma se deduz a proposição **P6**: Uma maior integração entre os Ramos está associada a uma maior eficiência das FFAA na alocação de recursos.

3. Metodologia

Seguindo as orientações de Bogdan & Biklen (1994), Santos & Lima (2019) e Yin (2016), o estudo seguiu um raciocínio indutivo, com uma abordagem mista (qualitativa e quantitativa), através de uma estratégia de estudo de caso (Fidel, 1984). O estudo foi suportado em entrevistas estruturadas e semiestruturadas (Duarte, 2004; Fylan, 2005; Leech, 2002), num inquérito por questionário (Carmo & Ferreira, 2008) e em análise documental (Bardin, 2011), materializando uma abordagem de triangulação (Yin, 2016). A análise de conteúdo seguiu os postulados de Bardin (2011). A análise documental sustenta-se nos documentos não-confidenciais com ligação direta ao PEM nacional. Numa primeira etapa da investigação e seguindo as indicações de Fylan (2005), Leech (2002), Quivy & Campenhoudt (2003) e Yin (2016), foram realizadas 15 entrevistas, dirigidas a “testemunhas privilegiadas” (Quivy & Campenhoudt, 2003, p. 11) e foi utilizado o método de *snowball* na escolha dos entrevistados (Yin, 2016). O guião das entrevistas pode ser solicitado por e-mail. As entrevistas estão suportadas na literatura, na evidência empírica nacional e na análise documental dos documentos estruturantes, e tiveram por objetivo apurar fatores estruturantes da *governance* nas FFAA portuguesas em geral e no planeamento estratégico em particular, eventuais potencialidades e vulnerabilidades desses aspetos e a sua adequação face às necessidades presentes e futuras das FFAA. Todos os militares entrevistados participam ou já participaram em pelo menos uma das fases do CPDM e em conjunto reúnem experiência nas divisões de planeamento dos Ramos e EMGFA, na Direção-Geral de Política de Defesa Nacional, na Direção-Geral de Recursos da Defesa Nacional (DGRDN), na Secretaria-Geral do Ministério da Defesa Nacional e no Centro de Informações e Segurança Militares. Os militares entrevistados foram codificados com a letra E seguida de um número aleatório, e dividem-se pelas seguintes categorias de postos: Capitão (1), Oficial Superior (10) e Oficial General (4). As entrevistas decorreram entre maio e junho de 2020.

Os itens presentes nos questionários foram suportados na revisão de literatura e foram divididos em três partes: modelo de *governance* geral e no âmbito do PEM; perceção da necessidade de implementar medidas previstas nas Grandes Opções do Plano 2020-2023 relacionadas com o PEM; e identificação dos respondentes. Os inquéritos por questionário foram dirigidos a militares e civis dos três Ramos que participam ou já participaram diretamente em qualquer fase do CPDM no desempenho das suas funções (61), ou que tenham funções de gestão de recursos financeiros (36). Não tendo sido encontradas diferenças significativas (a 95% de significância) entre as respostas de um e

outro grupo para nenhuma das afirmações, todas as respostas foram tratadas de igual forma. Os itens foram medidos através de uma escala de Likert par (de seis pontos) com o objetivo de mitigar a neutralidade dos resultados. Os questionados que responderam à questão aberta e opcional do questionário (Comentários) foram codificados com a letra Q seguida de um número aleatório. Os inquéritos foram aplicados através da plataforma *online Qualtrics* e as respostas analisadas utilizando o *software Stata*. À semelhança do guião das entrevistas, o questionário aplicado pode ser solicitado por e-mail.

De acordo com a literatura, vários autores sugerem a adoção de modelos de *governance* mais colaborativos e em rede. Assim, a análise dos dados foi organizada de acordo com o modelo de Emerson et al. (2012) – Regime de Governação Colaborativa (**Anexo 1**). A escolha deste modelo deveu-se à sua relevância na comunidade científica e ao seu ajuste a estudos exploratórios dada a sua natureza detalhadamente descritiva.

4. Resultados: Diagnóstico ao Modelo Governativo das FFAA

4.1. Mecanismos de Governance de Osborne (2006)

De acordo com Osborne (2006), os mecanismos de governação predominantes são a Hierarquia (associada à burocracia), o Mercado e a Confiança e contratos relacionais, que correspondem à PA, à NPM e à NPG, respetivamente. No âmbito das entrevistas, a preocupação com a hierarquia e a burocracia foram os mecanismos que mais sobressaíram, seguindo-se à frente, em detalhe, a exploração das respostas obtidas. Por motivos de enquadramento à realidade de uma força militar, o Mercado foi adaptado para Eficiência (outro conceito-chave da NPM). Finalmente, por se tratar de uma componente do modelo de Emerson et al. (2012), a Confiança foi incorporada no subcapítulo “Motivação Partilhada” do referido modelo.

4.1.1. Hierarquia

A constituição, as leis e os demais regulamentos nacionais conferem um carácter hierárquico aos modelos governativo e de planeamento das FFAA (E10; E11; E13). Esta noção de hierarquia é preponderante e essencial na comunidade castrense (E5; E10; E11; E13; E14; E15), uma vez que sem ela as instituições tornar-se-iam disfuncionais (E10). Esta hierarquia contribui para "um *governance top-down* eficaz" (E5) através da definição de funções e níveis de responsabilidade para os vários intervenientes do CPDM (E7) e do seu papel ordenador ao nível da determinação de prioridades e da tomada de decisão (E10). Por este motivo, E5 defende o reforço dos poderes do EMGFA com o objetivo de "agilizar e coordenar o aparelho militar", contribuindo para o aumento da força e

eficiência do sistema governativo. Por outro lado, esta hierarquia também incentiva a compartimentação entre os Ramos (E7), o que dificulta a implementação de mecanismos transversais, a colaboração entre si e a descentralização da tomada de decisão (E7; E8). Face à velocidade, imprevisibilidade e volatilidade com que o ambiente geopolítico pode mudar (L9) e à delimitação constitucional a que o nosso Estado Democrático está sujeito, E10 alega ser impreterível o reajuste das suas estruturas hierárquicas, dos processos, das plataformas de comunicação e das competências de colaboração.

A política desempenha um papel significativo neste modelo de planeamento estratégico, influenciando a estratégia a seguir, o nível de ambição nacional e a posição nacional face ao alinhamento com as diversas organizações internacionais (E1; E3; E4; E7; E9; E10; E11; E14). Assim, cabe aos órgãos políticos definir as linhas de orientação política para o CPDM (E1), definir prioridades e tomar decisões sobre equipamentos a adquirir (ponderadas pelas opiniões e visões dos Ramos) (E3; E6). Apesar disto, durante a gestão da LPM pela DGRDN, E7 admite que existe a preocupação em criar um compromisso entre as orientações políticas e as necessidades dos Ramos. Além disso, E7 e E12 são da opinião de que é necessário fazer convergir a direção política com as chefias militares e contribuir para uma autoridade política esclarecida.

4.1.2. *Burocracia*

Aliada à hierarquia deste modelo está a burocracia que é vista como um fator preponderante e tipificador do modelo governativo das FFAA, um vetor diretor do planeamento estratégico dos Ramos e um garante da *compliance* (E1; E3; E4; E5; E10; E13; E14; E15). De facto, apenas se elaboram Propostas de Forças Conjuntas se as capacidades já tiverem sido definidas nos documentos estratégicos a montante (CEM2014 e Sistema de Forças de 2014) (E1). Além disto, E5 argumenta que apesar do desenvolvimento de relações de confiança ser importante, este apenas pode ocorrer “na estrita medida do necessário” e em conformidade com a burocracia definida. Nesta sequência, alguns entrevistados admitem que é importante ter documentos enquadradores (E10; E15) que permitam seguir um planeamento muito bem definido (E3), onde tudo se faz “da forma como está escrita” (E15), permitindo clarificar os processos e torná-los mais audíveis e fáceis (E4). No entanto, duas vulnerabilidades identificadas na burocracia nacional são a falta de alguns manuais transversais à Defesa – e.g. manuais de gestão de projetos e de processos que requeiram a intervenção de vários Ramos (E7) – e a desatualização de manuais existentes – com destaque para o CEDN e o CEM (E4; E7; E8; E13). Assim, é necessário atualizar estes manuais, desenvolvendo um novo Conceito

Estratégico de Segurança e Defesa (E8) que incorpore ações concretas relativas a preocupações atuais como a interação com a Proteção Civil, a ciberdefesa e cibersegurança, a digitalização/transformação digital e a neutralidade carbónica (E15). A isto, E15 acrescenta que, mais do que os definir, estes conceitos devem ter uma "expressão arquitetural e governativa clara" no âmbito das MIFA, que lhes dê tangibilidade ao nível dos *outputs* organizacionais, "aliando a doutrina à prática".

As FFAA, e em particular os decisores públicos, como organismo da Administração Pública, têm de seguir as normas e regras consagradas na lei, estando todo o seu raio de ação circunscrito àquilo que a lei determina de forma expressa (E5; E7; E13; E14; E15). Neste cenário, a burocracia funciona como o garante do cumprimento objetivo da legislação e demais regulamentos em vigor, tendo sempre em vista a proteção do interesse público através da utilização eficiente, rigorosa, objetiva e transparente dos recursos públicos (E5; E11; E13; E15).

Outra lacuna da administração pública em Portugal é a prática de uma "burocracia preventiva", que se foca em demasia em assegurar que os processos contêm todas as garantias, licenças e verificações antes de avançarem (E4). Isto cria circuitos hierárquicos e burocráticos demasiado "pesados" e lentos (E2; E5; E13), com um elevado número de etapas, que "travam imenso os processos", "inibem imensas iniciativas" (E4) e não têm agilidade suficiente para garantir o cumprimento das missões de forma tempestiva e eficiente (E5; E13). Na raiz deste "embaraço legislativo" (E10), além da "burocracia preventiva" que coloca a ênfase na obtenção de garantias "sempre *a priori* e não *a posteriori*" (E4), está também a existência de vários níveis de decisão (desde os Ramos, passando pelo EMGFA, até aos OSC-MDN) por onde o processo pode passar antes de chegar ao Ministro (E7). Tudo isto faz com que quando finalmente existe exequibilidade financeira para fazer avançar os processos "já é tarde demais e o ano acabou" (E4), limitando a capacidade de resposta das FFAA às ameaças que o nosso país enfrenta (E11). Com o objetivo de minimizar os impactos da burocracia sobre a morosidade dos processos, alguns entrevistados defendem que é necessário maximizar a agilidade através do estabelecimento de mecanismos de lições aprendidas e da aposta no desenvolvimento de relações de confiança que permitam agilizar os processos por vias informais (E4; E6; E10; E11; E15). Além disto, E4 defende a prática de uma "burocracia sequente", que confira maior importância aos mecanismos de supervisão, verificação, controlo, inspeção e *accountability* – cuja utilização acaba por deixar de valer a pena no modelo atual devido ao número excessivo de garantias conferidas aos processos *a priori*.

4.1.3. Eficiência

Face à escassez de recursos sentida, a importância de obter ganhos de eficiência e de economias de escala tem-se vindo a acentuar nos últimos anos (E5; E8; E13; E14; E15; Q1), sendo considerado um "critério permanente" (E12). Por este motivo, vários entrevistados apontam o fortalecimento da integração, das sinergias e dos mecanismos de cooperação entre os Ramos como a melhor solução para os obter (E1; E3; E7; E8; E10; E15; Q4). Neste sentido, existe uma "grande pressão política" (E1) para aprofundar a integração, a articulação e a partilha entre Ramos, nomeadamente através do reforço do comando conjunto das FFAA – sugestão também feita por Young (2006) ao modelo Australiano – e da edificação de um maior número de forças e capacidades conjuntas e integradas. Estas medidas têm como objetivo obter ganhos de eficiência, aproveitar economias de escala e garantir uma adequada prontidão, interoperabilidade e capacidade de resposta às necessidades nacionais (E1; E10; E13; E15; L9). Esta pressão política é, aliás, visível nos documentos nacionais estruturantes do planeamento (L4; L5; L6; L9; L10; L11) e na existência de um critério de priorização de requisitos de capacidades que beneficia os meios que possam ser empenhados em ambiente conjunto (E1; E2; E3). Tendo em conta as especificidades operacionais de cada Ramo, vários entrevistados defendem que os ganhos de eficiência devem ser procurados nas áreas administrativas, financeiras, logísticas e de apoio, procurando não afetar o produto operacional (E1; E8; E10). Além disto, E6, E8 e E13 argumentam que outro fator fulcral na obtenção de ganhos de eficiência é o desenvolvimento de relações de confiança. E13 admite que, num futuro próximo, o desenvolvimento de relações de confiança será o fator mais importante na obtenção de ganhos de eficiência nas FFAA – em detrimento da hierarquia e da burocracia reinantes. No entanto, apesar da preocupação acrescida com a eficiência, muitas vezes a burocracia e as regras de execução e controlo orçamentais impõem que o princípio da legalidade se sobreponha a esta (E10; E13). Além do mais, Q6 admite que as decisões tomadas apenas consideram o critério da eficiência quando existem dificuldades na obtenção de recursos. Pelo que foi dito, torna-se mandatário minimizar a burocracia (E4; E6; E10; E11; E15) e investir na "avaliação transversal dos procedimentos", na "disseminação de boas práticas" e no desenvolvimento de relações de confiança entre os Ramos (E7), apostando na integração de doutrinas, treinos e procedimentos e na conjugação de meios entre si, por forma a obter maior eficácia e eficiência não só para as FFAA, "mas para a Defesa Nacional e para o país como um todo" (E13). Nesta linha, também o Manual para o Planeamento Estratégico Militar do EMGFA de 2020 reconhece

como essencial coordenar os setores político, militar e empresarial, aprofundando as relações entre as FFAA, a Base Tecnológica e Industrial de Defesa e o Sistema Científico e Tecnológico Nacional, com o objetivo de fomentar a inovação e encontrar economias de escala que permitam às FFAA suprimir eficientemente as lacunas identificadas (L9; L10). Além disto, de acordo com o já sugerido pelo TC (2017) – e por Colom (2017) em relação ao modelo espanhol –, E10 realça a importância da mensuração contínua das capacidades militares (que afirma estar em desenvolvimento), ao que E5 acrescenta que deveriam existir um conjunto de *Key Performance Indicators*¹ que permitissem monitorizar a edificação das capacidades, apurar desvios, fazer previsões e, acima de tudo, permitir uma adequada *accountability*.

4.2. Regime de Governação Colaborativa

4.2.1. Contexto do sistema

4.2.1.1. Recursos

Apesar do que está preconizado nos documentos estratégicos, E9 afirma que o PEM parte dos recursos disponíveis e não da satisfação de necessidades ou cumprimento de missões, o que significa que é sempre necessário fazer escolhas (E4; E9; Q3) e "deixar algo para trás" (E9). Esta escassez de recursos financeiros – e humanos (TC, 2020; E1; E5) – para fazer face às necessidades dos Ramos e ao nível de ambição definido é uma perceção partilhada de forma transversal, o que torna urgente, como já vimos, a procura por ganhos de eficiência (E1; E2; E3; E5; E6; E7; E9; E13). Nesta linha, E6 declara que o orçamento da Defesa não acompanhou o aumento dos custos de operação e sustentação dos sistemas de armas, pelo que os Ramos deveriam ter autonomia total para poderem financiar os projetos considerados mais prioritários. No que toca à edificação de capacidades militares, a LPM é a principal fonte de financiamento transversal para as FFAA (E7). A escassez de financiamento da LPM faz com que existam sempre lacunas nas capacidades (E2) pelo que a harmonização das diversas prioridades dos Ramos ganha aqui especial relevância (E3) – sendo este um dos papéis da Direção de Serviços de Armamento e Equipamento (DSAE) (localizada na DGRDN) (E7). Esta escassez é ainda responsável pela manutenção das qualificações operacionais das capacidades militares apenas nos níveis mínimos exigidos, bem como pela lentidão na edificação de novas capacidades (E6).

¹ Em português são “Indicadores-chave de desempenho” e segundo Guzik, Netz & Bezic (2010) são métricas de negócio personalizáveis utilizadas para monitorizar estados e tendências numa organização.

4.3.1.2. *Cultura Organizacional*

A génese militar comum dos três Ramos é um fator facilitador da partilha de recursos e valências entre eles (E10) já que o seu ‘ADN’ cultural os aproxima mais do que os separa (E5). No entanto, alguns entrevistados são da opinião de que é importante não esquecer que os Ramos têm elementos que os diferenciam pela natureza das suas capacidades militares (ex. terrestre, aérea, marítima) (E10). Estas diferenças são designadas por alguns entrevistados de "genética" dos Ramos (E1; E10; E14), o que parece estar relacionado com a ideia de cultura organizacional tal como defendida por Denzau & North (2000). Para E3 estas particularidades são “impossíveis de contornar”, o que é reiterado por E10 ao afirmar que estas especificidades operacionais incompatibilizam ideias de eficácia e eficiência nas FFAA já que existe uma "necessidade própria dos Ramos em possuir recursos em redundância" para cumprir as suas missões específicas. Por esta razão, E1, E8 e E10 argumentam que os Ramos devem procurar ganhos de eficiência através da integração de áreas não-operacionais. No que toca ao PEM, E3 considera que os militares "não têm que se entender" uma vez que a estes cabe apenas a apresentação das suas necessidades, competindo aos políticos a tomada de decisão e sua responsabilização perante os portugueses (E6; E11). No entanto, apesar de os Ramos não terem qualquer poder discricionário nesta matéria (E6) – tal como observado por Young (2019) –, os políticos utilizam as suas opiniões e visões aquando da tomada de decisão sobre que investimentos realizar (E3; E6). E3 acrescenta ainda que não considera necessário hierarquizar as prioridades entre os Ramos uma vez que num cenário onde os projetos mais prioritários seriam do mesmo Ramo, não haveria dotação para edificar as capacidades dos restantes. E12 define as opiniões acima como “barreiras mentais do ‘paroquialismo’ reinante”, expondo uma cultura organizacional que dificulta a integração entre os Ramos. De facto, E13 aponta as diferenças nas culturas organizacionais como um dos principais fatores dificultadores da integração dos Ramos. Por este motivo, vários entrevistados consideram que a existência destas ‘barreiras’ tornam urgente uma intervenção ao nível das culturas organizacionais dos Ramos (E13) no sentido de "erradicar estigmas" (E10) e "mudar mentalidades" (E14), mitigando o “espírito corporativista de quintas” (Q3) e terminando com aquilo que E12 descreve como a "busca despropositada de alegado, mas falso, protagonismo corporativo”. E14 alerta então para a necessidade de os Ramos começarem a olhar para a ‘floresta’ e não apenas para a ‘árvore’, atentando no processo de edificação de capacidades como um todo comum e não apenas centrada nos seus próprios processos. E12 conclui que, ultrapassadas

as referidas "barreiras mentais", verifica-se que as dificuldades de partilha entre os Ramos não existem em registos que não sejam de fácil resolução.

4.2.2. *Envolvimento de Princípios*

Segundo Emerson et al. (2012), o Envolvimento de Princípios refere-se à interação basilar entre organizações distintas com o objetivo de resolver conflitos entre si e criar valor, incentivando o debate civilizado, a comunicação aberta e inclusiva, a inclusão de todos os *stakeholders* relevantes e a tomada de decisão baseada nas perspetivas e conhecimento de todos os participantes. Esta interação inter-Ramos ocorre no decurso do PEM em reuniões próprias lideradas pelo EMGFA e em seminários e intercâmbios entre Ramos onde são partilhados os problemas e necessidades de cada participante (E10; E13), o que contribui para a harmonização das suas prioridades (E3). A este propósito, E3 destaca o papel do Grupo de Acompanhamento do Planeamento de Defesa (GAPD) como um mecanismo transparente que permite a reunião, discussão, entendimento e harmonia daqueles que participam no PEM, facilitando o cumprimento dos objetivos estratégicos das FFAA. O GAPD – que embora previsto na Diretiva Ministerial Orientadora do Ciclo de Planeamento de Defesa Militar de 2011 só começou a ganhar forma a partir de 2016 (E9) – inclui membros do Ministério da Defesa Nacional (MDN), do EMGFA e dos três Ramos (E3). Estas interações dão início à fase da Descoberta do Envolvimento de Princípios (Emerson et al., 2012). No entanto, esta inclusão apenas ocorre ao nível das capacidades conjuntas (E1), uma vez que cada Ramo é responsável pela sua estratégia genética específica e possui autonomia para conduzir isoladamente os seus programas e definir a prioridade dos seus investimentos (E9). Desta forma, a definição dos requisitos operacionais dos meios a adquirir é efetuada pelo Ramo que os irá operar, sem prejuízo do eventual contributo dos outros Ramos – sobretudo em situações onde estes também beneficiam destes meios (E1; E2). Já na fase de Definição, se por um lado E7 aponta como potencialidade do sistema governativo a "clara definição" de funções, competências, níveis de responsabilidade e divisão de tarefas associadas à estrutura hierárquica, por outro lado o próprio entrevistado, bem como E4, afirmam que por vezes o âmbito das referidas funções e competências não é claro nalgumas das posições.

Em relação à definição de regras para tomar decisões, como a escolha das capacidades a edificar depende dos recursos financeiros, E4 argumenta que "não se pode falar no abstrato", reforçando o papel que a consideração dos custos tem na tomada de decisão. Além de fatores matemáticos, E3 defende que devem ser utilizados algoritmos de decisão que considerem também a perceção e o conhecimento adquiridos pela experiência, as

análises do passado e as previsões futuras. Por um lado, a adoção do modelo de definição de prioridades definido pela OTAN (*Military Committee (MC) 0405/3 North Atlantic Treaty Organization (NATO) - MC Policy on Suitability and Risk Assessment*) no ciclo atual, por parte dos três Ramos, permitiu uniformizar este processo – o que não acontecia em ciclos anteriores (E3), tal como identificado por Delgado (2017). Por outro lado, continua a não existir uma metodologia de análise e resolução de problemas na tomada de decisão (E7), nem uma metodologia comum que permita identificar necessidades e definir requisitos de capacidades de forma integrada entre os Ramos (E14). Segundo E14 este último facto constitui o maior problema que a DGRDN tem na harmonização da proposta de revisão da LPM, considerando essencial encontrar uma ferramenta analítica que possibilite a integração destes processos. Como resultado da inexistência de regras transversais para a tomada de decisão, E1 destaca o papel da Divisão de Planeamento Estratégico Militar (DIPLAEM) na harmonização do planeamento estratégico entre os Ramos. Nesta fase é ainda fundamental a harmonização de conceitos – nomeadamente o de ‘duplo uso’, uma vez que o seu significado ainda não é consensual (E10) –, bem como incluir novos conceitos que começam a ganhar cada vez mais importância na atualidade das organizações como “transformação digital”, “economia circular”, “gestão flexível”, “indústria 4.0”, “neutralidade carbónica” e “desenvolvimento sustentável” (E15).

A partir da fase de Deliberação, os Ramos contam com diversas plataformas onde são elencadas e debatidas alternativas e tomadas decisões, nomeadamente: o Conselho de Chefes de Estado-Maior; *boards* de governação; grupos de reflexão, grupos de desenvolvimento de estratégias ou outros trabalhos colaborativos nos quais intervêm diferentes especialistas dos Ramos; e plataformas *ad hoc* criadas no âmbito de projetos específicos (E1; E6; E10; E13). E7 admite ainda que a própria gestão integrada da LPM permite a existência de uma "visão global" que facilita a articulação necessária das diferentes necessidades dos Ramos. Estas plataformas permitem a tomada de decisão na última fase do Envolvimento de Princípios: a Determinação (Emerson et al., 2012). Aqui, toma-se especial atenção àquele que é considerado por E4 como o “princípio basilar” do planeamento estratégico: o equilíbrio entre recursos disponíveis, capacidades necessárias e compromissos internacionais assumidos. Tendo este princípio em conta, a tomada de decisão procura a solução mais eficaz numa ótica de *Best Value for Money*² (E3).

² De acordo com o Escritório das Nações Unidas de Serviços para Projetos (UNOPS), *Best Value for Money* refere-se ao “*trade-off* entre preço e desempenho que providencia o maior benefício global de acordo com critérios de seleção especificados” (tradução do autor) (UNOPS, 2019).

4.2.3. *Motivação Partilhada*

Durante o processo colaborativo é fundamental a existência de Motivação Partilhada, onde se incluem o desenvolvimento de Relações de Confiança e o Compromisso Partilhado (Emerson et al., 2012). A construção de relações de confiança é um fator indispensável e intrínseco ao estabelecimento de um ambiente colaborativo entre organizações e à criação de um bom planeamento estratégico, potenciando a obtenção de ganhos de eficiência (E6; E8; E11; E12; E13; E14). O desenvolvimento de relações de confiança entre membros dos diversos órgãos facilita a coordenação entre si e permite acelerar o processo de tomada de decisão (E6), permitindo a criação de sinergias que aumentam o produto operacional (E8). Para a construção dessas relações de confiança contribuem a formação comum dada no Instituto Universitário Militar (IUM) aos militares dos vários Ramos (E7; Q4), a transparência dos processos (E4) e a minimização da burocracia (E15). No entanto, estas relações de confiança podem ser ameaçadas pela elevada rotatividade dos cargos, pela falta de comunicação entre os níveis político, estratégico e operacional e pela falta de transparência nos critérios utilizados na tomada de decisão política (E7). É, portanto, preciso reforçar a linguagem clara para conferir maior transparência e confiança nos processos (E4) e a confiança mútua (E12), atribuindo maior importância à construção deste tipo de relações já que será o desenvolvimento de relações de confiança o principal indutor de maiores ganhos de eficiência num futuro próximo (E13). Em relação ao Compromisso Partilhado, E3 afirma que "a *governance* funciona bem porque não é cada um a trabalhar para si", ao que E4 acrescenta que a atual LPM procurou obter capacidades "mais integradas para aquelas que são as finalidades coletivas". Para isto contribuiu também a existência do EMGFA e do MDN, "onde militares dos três Ramos e civis trabalham para o mesmo fim" (E14). No entanto, a rivalidade que ainda se faz sentir entre os Ramos constitui um dos principais fatores dificultadores da integração das suas estratégias (E13; E15).

4.2.4. *Capacidade para Ação Conjunta*

Emerson et al. (2012) incorporou o conjunto de elementos que permitem ligar a estratégia a ações concretas na Capacidade para Ação Conjunta e nela incluiu, entre outras componentes, o conhecimento e a partilha de recursos.

4.2.4.1. *Conhecimento*

Segundo E14, sem informações e conhecimentos transversais sobre as necessidades dos outros Ramos é "impossível trabalhar no desenvolvimento de capacidades nacionais".

A comunicação entre os Ramos é, assim, essencial para aumentar a integração das FFAA, permitindo criar conhecimento a partir da informação partilhada que vai contribuir para o "rigor que o desempenho de funções deve ter" (E15). Desta forma, a utilização do *know-how* de um grande número de intervenientes através, por exemplo, do estabelecimento de lições aprendidas e da disseminação de boas práticas, permite mitigar a burocracia e tornar mais ágil o desenvolvimento das capacidades militares, permitindo a obtenção de ganhos de eficiência (E7; E10; E11). Estas sugestões confirmam a importância de se implementarem sistemas de aprendizagem interativa, tal como preconizado por Kooiman & Jentoft (2009). A este propósito, E15 defende que “o estudo do passado permite-nos planear o futuro e compreender o presente” pelo que argumenta que é necessário analisar os ciclos de planeamento anteriores para perceber o que deve ser alterado, o que, segundo o entrevistado, não tem sido feito de forma suficientemente extensiva.

Se por um lado a formação comum das FFAA no IUM permite criar uma base de valores comum e estabelecer redes de contactos entre os Ramos, melhorando a fluidez da comunicação interorganizacional, por outro, a forte componente hierárquica das instituições militares pode limitar esta fluidez (E7). Na verdade, vários são os entrevistados que salientam a falta de comunicação e partilha de informação de forma tempestiva entre os Ramos como uma vulnerabilidade do sistema governativo, apontando-o como o principal obstáculo à partilha de valências e recursos entre os Ramos (E5; E6; E7; E13; E15). Para este obstáculo contribui a lentidão dos circuitos hierárquicos/burocráticos do sistema governativo, muitas vezes apenas ultrapassada com recurso a soluções *ad hoc* (E7; E13). Para ultrapassar este desafio, E5 e E6 sugerem a criação de uma plataforma integrativa dos vários intervenientes no CPDM que permita uma comunicação transversal e estratégica. Assim, E6 defende que as FFAA Portuguesas deveriam ter células de *procurement* – termo que envolve o ato de comprar bens e serviços para o governo (Hagan, 2009) – com maior efetivo, recursos financeiros e informáticos que a atual DGRDN, com o objetivo de assessorar os decisores políticos e militares na sua tomada de decisão. Estas células de *procurement* funcionariam como um grande repositório de conhecimento integrado, dispondo de conhecimento operacional, logístico, jurídico e financeiro dos sistemas de armas. Atualmente, as FFAA já utilizam plataformas de gestão informáticas e integradas como o *Enterprise Project Management* (EPM) e o Sistema Integrado de Gestão da Defesa Nacional (SIGDN). Em conjunto permitem gerir a implementação das capacidades e consultar taxas de execução financeira dos projetos associados à sua edificação (E7). Apesar da existência destas plataformas, os Ramos

continuam a utilizar também diferentes sistemas de informação não integrados para gerir atividades comuns (e.g. gerir os componentes, o armamento, o equipamento e a manutenção das capacidades militares). Além disto, não existem ferramentas de comunicação e organização do trabalho (e.g. *softwares* de gestão documental e de gestão de projetos) transversais e comuns o que pode dificultar a função de governação das FFAA (E7). Para ultrapassar estas vulnerabilidades, E7 sugere a integração dos sistemas de informação, comunicação e gestão de trabalho, argumentando que isso facilitaria a governação das FFAA e permitiria obter ganhos de eficiência. Desta forma, os Ramos devem interagir mais frequentemente, apostando em mecanismos que possibilitem a intervenção e a comunicação transversal e estratégica de todas as entidades aos diversos níveis (político, estratégico e operacional) (E5; E7; E15).

4.2.4.2. *Partilha de Recursos*

E13 vê a escassez de recursos humanos e financeiros sentida como um incentivo à integração dos Ramos. Efetivamente, vários entrevistados alegam que a partilha de recursos poderá potenciar ganhos de eficiência e de eficácia, razão pela qual defendem o reforço de capacidades e processos conjuntos e integrados entre os Ramos (E3; E4; E7; E8; E10; E11; E15; Q2; Q4; Q5). Atualmente, já existem algumas estruturas que permitem a partilha de recursos entre os Ramos, nomeadamente o Hospital das Forças Armadas, o Instituto de Ação Social das Forças Armadas, o SIGDN e o Centro de Ciberdefesa (E1; E4; E13; E14; E15). Além destas houve também uma integração parcial no IUM ao nível da organização e das competências uma vez que se mantiveram as estruturas previamente existentes nos Ramos (E4; E7). No entanto, devido à “genética” de cada Ramo, E14 admite que, apesar de existirem capacidades conjuntas entre os Ramos, na área operacional confessa não existir partilha de recursos entre eles, limitando-se estes a apoiar aquele que tenha o Comando e Controlo e a logística de sustentação em cada missão.

Por um lado, atualmente já existem vários fatores que facilitam a partilha de recursos e valências entre os Ramos, nomeadamente: a aposta crescente em operações conjuntas e combinadas por parte das organizações internacionais a que Portugal pertence; a vontade expressa do poder político em apostar numa estrutura de forças baseada em capacidades e comandos conjuntos e em partilha de valências; a harmonização de doutrinas e motivação para cooperar proporcionadas pela formação comum ministrada no IUM; e a existência de um instrumento de financiamento único (a LPM) e de plataformas de gestão centralizadas (o EPM e o SIGDN) que possibilitam a gestão de verbas centralmente no

EMGFA e OSC-MDN (E7; E13; E15). Por outro lado, os fatores mais dificultadores desta partilha entre os Ramos prendem-se com a rivalidade que ainda se faz sentir e que os leva a isolarem-se (E9), com a forte componente hierárquica e burocrática do modelo governativo das FFAA, incentivadora da compartimentação entre si (E7; E8), bem como com a resistência por parte de pessoas que não concordem com as políticas que promovam uma maior integração dos recursos, criando "entropia" na sua implementação (E14). Assim, focados na obtenção de sinergias, vários participantes salientam a necessidade de os Ramos colaborarem mais entre si, partilhando mais valências, recursos e *know-how* e estando envolvidos em mais processos conjuntos e integrados (E7; E10; E11; E15; Q2; Q5).

4.2.5. Resultados da Colaboração: Capacidades Conjuntas e Integradas

De acordo com a própria Lei Orgânica de Bases de Organização das Forças Armadas de 2014, os Ramos têm como principal missão “participar, de forma integrada, na defesa militar da República” (L1, p. 4599). Aliado a este imperativo legal, encontra-se também a evolução da importância dada ao multidomínio – terra, mar, ar, espaço e ciberespaço (E4; L9) –, que obriga a que a interoperabilidade seja, cada vez mais, uma condição base da edificação de capacidades. Esta interoperabilidade garante que as capacidades permitam uma atuação modular e flexível em todos os domínios e que estejam cada vez mais integradas de acordo com as finalidades coletivas das FFAA (E4; L9). De facto, esta interoperabilidade “já está mais ou menos presente” na atual LPM (E4) uma vez que, em relação à LPM aprovada em 2015, a LPM 2019 já insere a preocupação com a construção de uma “visão coerente e integrada da defesa nacional” e destaca o papel da “interoperabilidade, flexibilidade e adaptabilidade” do Sistema de Forças (L3, p. 2982). Além disto, a edificação de capacidades e de processos conjuntos e integrados permite obter sinergias institucionais e operacionais, economias de escala e de esforço e aumentar a eficácia e a eficiência na aquisição de capacidades (E3; E15). Atualmente já existem algumas capacidades e valências conjuntas e integradas criadas a partir de estruturas como o Hospital das Forças Armadas, o IUM, o Instituto de Ação Social das Forças Armadas, o SIGDN e o Centro de Ciberdefesa (E1; E4; E13; E14; E15). No entanto, E4 admite que “ainda temos um longo caminho a fazer” uma vez que as capacidades conjuntas das FFAA portuguesas ainda são muito diminutas, afirmando que o que existem são “alguns procedimentos conjuntos e algumas áreas conjuntas que são mais na área do apoio” e que “tudo o resto acaba por ser uma estrutura de Ramos”. Esta estrutura de Ramos é também visível durante o seu planeamento estratégico uma vez que, apesar de

“em teoria” o seu produto final ser conjunto e aprovado em Conselho de Chefes de Estado-Maior, os Ramos continuam a dirigir autonomamente os seus processos de definição de prioridades (E9). Isto ocorre porque todos os Ramos têm efetivas necessidades de se reequiparem, razão pela qual competem pelos mesmos recursos financeiros (E9). Assim, apenas as capacidades militares conjuntas são alvo de Propostas de Forças conjuntas e logo de debate e tomada de decisão conjunta, contribuindo os Ramos apenas na "justa medida" para os objetivos estratégicos estabelecidos (E1). De facto, apesar de a formação comum no IUM aumentar a predisposição para os Ramos cooperarem mais entre si, continuamos muito longe do princípio interagência no qual os Ramos operam em conjunto no multidomínio com elevada interoperabilidade de meios (E4; E11; E13). Desta forma, apesar de os civis poderem ter a ideia de que as FFAA funcionam como um "bloco coeso", os militares sabem que "não é bem assim" e que embora haja "muita coisa muito bem", “há sempre forma de melhorar” (E15). Assim, E4 defende que as áreas política, económica e social devem ser integradas para se obter um efetivo Comando Holístico (L9), tal como preconizado na DMPDM2020. Já E7 admite que, pela "genética" e especificidade de cada Ramo, bem como pela existência de estruturas redundantes entre os OSC-MDN, o EMGFA e os Ramos, as áreas com “enorme potencial de integração” são especialmente as áreas de apoio como a informática e as infraestruturas, devendo ser centralizadas no EMGFA. Além disto, E7 acrescenta que outros países como a Dinamarca optaram por manter nos Ramos apenas as componentes operacionais, enquanto que as áreas de planeamento, logística e apoio foram centralizadas no ministério, deixando a questão se Portugal "estaria disposto a percorrer o mesmo caminho" (E7). Também E9 admite que a centralização da decisão e condução de alguns projetos pelos OSC-MDN poderia ser uma solução para aumentar a integração dos Ramos. Em suma, torna-se necessário integrar doutrinas, treinos e procedimentos entre os Ramos (E13), através da conjugação de esforços e vontades a nível político, estratégico e operacional (E7). Além disto, é necessário reforçar a partilha de valências e de conhecimento entre os Ramos, apostando numa estrutura de forças baseada em capacidades, estruturas e comandos conjuntos (E4; E7; E13; Q2), bem como apostar no desenvolvimento das suas relações de confiança (E8; E11; E12; E13). Para isto, o poder político deveria implementar uma “reestruturação profunda” no funcionamento e organização das FFAA (Q5), sendo imprescindível que as chefias, ao mesmo tempo que se empenham em preservar aquilo que é "específico e único em cada uma das instituições", passem veementemente a mensagem de que "a melhor forma de defender

Portugal é através de uma maior colaboração", afirmando que "mais do que defender uma farda é preciso defender o país e afirmar que 'juntos somos mais fortes'" (E13). Isto permitirá eliminar o "protagonismo corporativo" e reforçará "um propósito verdadeiramente desinteressado em servir nos melhores termos Portugal e os portugueses" (E12).

4.2.6. *Civil-militar*

Têm vindo a ser cometidas novas missões às FFAA no âmbito de atividades de interesse público coordenadas, por exemplo, com a Proteção Civil, a Guarda Nacional Republicana, as autarquias e o Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas (E3; E4; E6; E15; L6). Esta crescente participação das FFAA em missões civis e a preocupação com a aquisição de capacidades de duplo uso – meios que possam ter utilização quer militar quer civil (E1; E4) – faz com que o planeamento das FFAA não seja exclusivamente um planeamento militar para operações militares (E15). Contudo, o CEM2014 foca-se apenas nas FFAA, a DMPDM2020 cinge-se maioritariamente a missões militares e o CEDN2013 não tem o nível adequado nem é atual (E4; E8; E15). Por esta razão, é necessário introduzir no PEM "a caracterização do que está a acontecer na sociedade civil" (E15), desenvolvendo um Conceito Estratégico de Segurança e Defesa que modele a interação entre as FFAA e as Forças e Serviços de Segurança – onde estejam também incluídos a Base Tecnológica e Industrial de Defesa e o Sistema Científico e Tecnológico Nacional (E8). E15 defende ainda a partilha de recursos de forma transversal entre as FFAA e demais entidades civis, ao que E8 acrescenta ser indispensável integrar as estratégias destas entidades para evitar "um planeamento *ad hoc* de atividades e recursos" (E8). Estas sugestões vão de encontro às preocupações de Spiegeleire (2011) e Tagarev (2009) em fazer uma abordagem sistémica no setor da segurança para criar sinergias. Em linha com o já sugerido por Madeira (2009), isto exigirá que Portugal reforce o princípio de interagência através do aprofundamento das relações entre diversos ministérios (E4; E8). Estas medidas permitirão aumentar a obtenção de ganhos eficiência no cumprimento de missões que envolvam várias forças (E13).

4.3. *Análise Estatística*

4.3.1. *Descrição Geral da Amostra e Consistência Interna*

O inquérito por questionário foi respondido por 97 indivíduos dos três Ramos e do MDN que participam ou já participaram no CPDM (61) ou que são responsáveis por gerir recursos financeiros (36). Importa referir que a moda dos participantes serve a Força

Aérea (65%), tem posto de Major ou Tenente-Coronel (54%), tem formação em Economia ou Gestão (43%) e tem mais de 20 anos de serviço (69%). A descrição completa e detalhada da amostra encontra-se na Tabela III do **Anexo 2**. Previamente à análise, a consistência interna dos dados foi testada através do *Alpha de Cronbach*, tendo sido obtido o valor de 0,939 para o conjunto dos dados. À exceção do grupo de afirmações “Contexto do Sistema” que obteve um *Alpha* “Questionável” (0,638), quer o conjunto dos dados, quer os restantes grupos (valores entre 0,749 e 0,853) obtiveram um nível de consistência interna “Aceitável” de acordo com os critérios de George & Mallery (2016) (*Alpha* superior a 0,7). As tabelas completas de consistência interna encontram-se na Tabela IV do **Anexo 2**. É ainda importante referir que: quando nada é dito, as percentagens apresentadas representam a moda das respostas; tendo sido utilizada uma escala de Likert de seis pontos, toma-se como ponto intermédio o 3,5, sendo positivos os valores superiores a este e negativos os inferiores.

4.3.2. Estatística Descritiva

Dos resultados obtidos destaco que: 44% dos respondentes concordam que a cultura, valores e princípios dos três Ramos os aproximam mais do que os separam ($\mu = 4,85$); 37,1% concorda apenas em parte que os Ramos procuram o consenso na tomada de decisão ($\mu = 3,93$), o que, associado ao subfinanciamento sentido pelos entrevistados parece indiciar a associação de Delgado (2017) entre a restrição de recursos e a insuficiente procura pelo consenso; 24,7% dos participantes discorda totalmente que os Ramos colaboram entre si ainda que sacrificando os objetivos da sua própria instituição ($\mu = 2,7$) – apesar de a moda ser concordar em parte (26,8%); 41,2% concordam e 37,1% concordam totalmente que existe competição entre os Ramos pela atribuição de recursos financeiros ($\mu = 5,07$), o que está de acordo com as conclusões de Delgado (2017).

4.3.3. Análise Fatorial

Devido ao facto de a estrutura das variáveis escolhidas pretender seguir o modelo de Emerson et al. (2012) mas ainda não ter sido comprovada em questionário anterior, resolvo realizar uma análise fatorial como técnica de redução de dados (Jain & Shandliya, 2013). Nesta secção os valores que surgem entre parêntesis correspondem aos coeficientes das variáveis resultantes da estimação dos fatores ($E(y_j|x_j)$). Os coeficientes estimados dos fatores encontram-se na Tabela V do **Anexo 2**.

Desta forma, no âmbito do Contexto do Sistema resultaram 3 fatores. Por ordem decrescente do valor absoluto dos coeficientes estimados, o primeiro fator agrupou a

perceção de justiça, adequação e imparcialidade na distribuição de custos, benefícios, dificuldades e obrigações entre os Ramos (0,326), a existência de colaboração entre os Ramos ainda que isso prejudique os seus interesses individuais (0,323), o incentivo da cultura dos Ramos à inovação (0,308), o grau de importância do conjunto dos Ramos no cumprimento das missões das FFAA (0,270) e a semelhança de valores entre os Ramos (0,259). Esta agregação parece reunir as afirmações relativas à interação entre os Ramos das FFAA pelo que designo o fator de Cultura Inter-Ramos. O segundo fator inclui a responsabilidade moral das FFAA para com os portugueses (0,464), a importância para cada questionado de cumprir os Valores militares (0,410) e a incorporação das missões das FFAA no dia-a-dia dos respondentes (0,366). Este fator parece reunir componentes gerais da Cultura das FFAA, pelo que a nomeio desta forma. Finalmente, o terceiro fator reúne as variáveis relacionadas com a autonomia na gestão de recursos – financeiros (0,484) e humanos (0,487) – pelo que o designo de Autonomia dos Recursos. Estes resultados sugerem que a Cultura (quer Inter-Ramos quer das FFAA) parece condicionar mais a colaboração entre os Ramos do que a autonomia na gestão de recursos.

Em relação aos *drivers* foram extraídos 2 fatores. O primeiro agrupou a perceção de que os Ramos dependem uns dos outros para atingir objetivos estratégicos (0,421), os incentivos externos (0,361) e internos (0,295) e a incerteza provocada pela falta de informação (0,266). Estas variáveis parecem estar relacionadas com a Necessidade de Colaborar entre Ramos pelo que a designo desta forma. O segundo fator isolou a existência de uma liderança que entende a importância da colaboração entre os Ramos e que a facilita (0,694) pelo que a nomeio de Liderança. Estes resultados sugerem que as necessidades (internas ou externas) contribuem de forma mais significativa para motivar os Ramos a colaborarem entre si do que a existência de uma liderança incentivadora da colaboração.

Durante a análise do Envolvimento de Princípios foram extraídos 2 fatores. O primeiro agrupou a procura pelo consenso (0,276), a resolução adequada dos conflitos durante o planeamento (0,273), a utilização produtiva das diferenças entre os Ramos para desenvolver soluções (0,254), a utilização de critérios claros para tomar decisões (0,236) e o envolvimento mútuo e em pé de igualdade entre os Ramos para a tomada de decisão estratégica (0,231). Estas variáveis parecem ter em comum a negociação inter-Ramos pelo que a designo por Negociação. O segundo fator juntou a existência de colaboração e trabalho de equipa no seio das plataformas onde os Ramos interagem (0,587) e o grau de adequação dessas plataformas (0,527), pelo que o designo de Plataformas. Os

resultados sugerem que a capacidade de negociação – sobretudo a procura pelo consenso – influencia mais o Envolvimento de Princípios entre os Ramos do que as plataformas onde eles interagem.

No que toca à Motivação Partilhada, resultaram 2 fatores. Um primeiro que agrupou o respeito que existe entre os Ramos (0,355), o compromisso em partilhar a responsabilidade pela tomada de decisão e sua implementação (0,324), a partilha de uma visão e linguagem semelhantes entre si (0,299) e a confiança entre os Ramos (0,284). O segundo fator isolou a legitimidade interna das ações, atividades e estruturas das FFAA (0,941). Esta divisão parece sugerir a separação entre variáveis que resultam diretamente do desenvolvimento de relações interpessoais entre membros dos Ramos e a ideia de legitimidade global das FFAA, pelo que designo a primeira de Desenvolvimento de Relações e a segunda de Legitimidade Interna. Os resultados sugerem que a capacidade de desenvolver relações interorganizacionais – sobretudo o cultivo do respeito entre si – é mais determinante na criação de uma motivação partilhada que sustenta e reforça o envolvimento entre os Ramos do que a legitimidade interna percebida pelos seus membros.

Da análise às afirmações da Capacidade para Ação Conjunta decorreram 2 fatores. O primeiro reuniu a existência de sistemas de gestão e partilha de informação comuns e integrados entre os Ramos (0,445), a existência de líderes que compreendam os benefícios da colaboração e a facilitem (0,295), a partilha de conhecimento, informação e valências entre si (0,285) e o encorajamento que as FFAA dão a esta mesma partilha de informação e conhecimento entre os Ramos (0,212). No segundo fator encontra-se a existência de conteúdos relacionados com competências de colaboração nos cursos de formação ministrados aos militares (0,793). Enquanto que o primeiro fator reúne condições que facilitam a colaboração, o segundo contém uma variável que potencia a existência das restantes, pelo que nomeio o primeiro de Facilitadores de Colaboração e o segundo de Formação. Os resultados sugerem que a existência de determinados facilitadores – em particular da existência de sistemas de informação integrados – tem mais impacto na capacidade de os Ramos colaborarem do que a formação que os seus membros recebem para melhorarem as suas competências colaborativas.

Da análise aos Indicadores de Desempenho resultou 1 fator que reuniu as três medidas: efetividade (0,394), eficácia (0,391) e eficiência (0,368). Isto sugere que as três medidas estão significativamente relacionadas entre si.

Finalmente, ao nível das medidas sugeridas pelas Grandes Opções do Plano 2020-2023, foram extraídos 2 fatores. Um dos fatores reúne as medidas relacionadas com o investimento em equipamentos (0,272) e capacidades conjuntos (0,257), em capacidades de duplo uso (0,257) e em mecanismos de partilha de valências entre os Ramos (0,249), e com o reforço da ligação das FFAA com a Indústrias de Defesa Nacionais e o Sistema Científico e Tecnológico Nacional (0,250). Estas medidas estão relacionadas com a cooperação e coordenação dos Ramos entre si e com outras entidades civis pelo que designo este fator de Cooperação e Coordenação. O segundo fator agrupa as medidas relacionadas com a centralização logística no MDN de alguns serviços descentralizados nos Ramos (0,559) e com o reforço do Comando Conjunto das FFAA (0,546). Este fator está relacionado com alterações estruturais nas FFAA pelo que o designo de Alterações Estruturais. Os resultados parecem apontar como mais impactantes e essenciais as medidas relacionadas com a Cooperação e Coordenação entre os Ramos (sobretudo o investimento em equipamentos conjuntos), seguidas daquelas que aumentam a integração das FFAA através de Alterações Estruturais.

5. Discussão

É possível distinguir influências de vários tipos de modelos governativos no modelo das FFAA portuguesas. Em primeiro lugar, as demarcadas hierarquia e burocracia presentes neste modelo governativo, a concentração do poder discricionário no setor político e a preocupação com a *compliance* parecem sugerir um modelo predominantemente clássico de PA (Osborne, 2006). Em segundo lugar, a crescente preocupação com a obtenção de ganhos de eficiência e com o desenvolvimento de outros indicadores de desempenho sugerem influências de NPM (Hood, 1991; Osborne, 2006). Em terceiro lugar, a importância conferida quer pelos entrevistados, quer pelos documentos estruturantes, ao aumento da colaboração entre os Ramos, ao desenvolvimento de relações de confiança e ao estabelecimento de relações em rede com outros ministérios e entidades civis denotam uma intenção de aproximar o modelo de *governance* das FFAA à NPG e à *Collaborative Governance* (Emerson et al., 2012; Lindsay et al., 2014; Osborne et al., 2012). Finalmente, a vontade expressa de alguns entrevistados em aumentar o nível de integração dos sistemas de informação, comunicação e gestão de trabalho informáticos entre os Ramos manifesta influências de SPG (Šiugždinienė et al., 2017). No entanto, os resultados sugerem que, muitas vezes, a burocracia e as regras de execução e controlo orçamentais continuam a sobrepor o princípio da legalidade (PA) à eficiência (NPM). Além disto, o ainda notório

corporativismo de cada Ramo, a reduzida interação interministerial e as vulnerabilidades apontadas no âmbito das capacidades conjuntas existentes, da partilha de recursos, conhecimento e valências, da comunicação em rede e da integração de processos, exibem um modelo que ainda está longe de ser considerado NPG ou *Collaborative Governance*. Tal como acontecia na região da Toscana, parece existir uma discrepância entre a intenção de aumentar a integração dos Ramos (NPG e *Collaborative Governance*) por questões de eficiência (NPM), prevista nas leis e documentos estruturantes do planeamento estratégico, e a predominância da hierarquia, burocracia e influência política (PA) encontradas na prática no modelo governativo (Iacovino et al., 2017; Osborne, 2006). Assim, apesar de os documentos estruturantes manifestarem claras preocupações de NPM, NPG e *Collaborative Governance*, na prática o modelo governativo das FFAA portuguesas continua a ser um modelo predominantemente clássico de PA.

Assim, apesar de os resultados sugerirem várias potencialidades do modelo de governação das FFAA no âmbito do planeamento estratégico, foram identificadas várias vulnerabilidades que parecem dificultar a integração dos Ramos e, por conseguinte, a obtenção de maior eficiência. Um quadro-resumo pode ser encontrado no **Anexo 3**.

No âmbito do Contexto do Sistema, os resultados da análise fatorial sugerem que a cultura relacionada com a interação entre os Ramos é o elemento que mais os condiciona. De facto, apesar da sua cultura organizacional os aproximar mais do que os afasta – o que é ainda comprovado pela média obtida na resposta à afirmação que media Valores Próximos ($\mu = 4,85$) – as diferenças nas suas culturas organizacionais dificultam a integração (sobretudo operacional) e a partilha de recursos entre os Ramos. Por este motivo, tal como proposto pelo Comandante Moreira no trabalho de Pires (1999), vários entrevistados defendem a necessidade de enfrentar a mentalidade corporativista dos Ramos, mentalizando a organização militar de que a colaboração entre si os fortalece. Estes resultados suportam a ideia de que o modelo mental dos decisores molda a forma como pensam, julgam e agem, tal como preconizado por Kooiman & Jentoft (2009). No entanto, é importante preservar as diferenças culturais entre os Ramos durante este processo integrativo. O que foi exposto permite-me concluir que as mentalidades culturais individualistas dos Ramos influenciam negativamente a colaboração e partilha de recursos e valências entre si. Estes resultados parecem validar o impacto que fatores não-racionais (como a cultura organizacional) podem ter na governação de entidades públicas, comprovando as conclusões de Denzau & North (2000), Kooiman & Jentoft (2009), Leach & Sabatier (2005) e Weare et al. (2014).

Já no âmbito do Envolvimento de Princípios, apesar da existência de diversas plataformas de interação no contexto do planeamento estratégico, este envolvimento apenas ocorre ao nível das capacidades conjuntas. Esta autonomia para delinear estratégias individuais e definir prioridades isoladamente parece reforçar a ideia de individualismo organizacional, revelando uma estrutura com um reduzido compromisso estratégico entre os Ramos. Ainda neste âmbito, destaca-se a adoção de uma metodologia única de definição de prioridades, colmatando a lacuna identificada por Delgado (2017). No entanto, a inexistência de algumas metodologias transversais que auxiliem na tomada de decisão conjunta conduz alguns entrevistados a sugerir a sua adoção como forma de facilitar a integração dos Ramos. Isto permite validar a relação direta entre a uniformização de instrumentos de gestão estratégica entre os Ramos e a sua capacidade de integração apontada por Delgado (2017).

No que concerne a Motivação Partilhada, o desenvolvimento de relações de confiança é considerado indispensável durante a colaboração. A existência de confiança nestas relações permite agilizar os processos por vias informais – tal como verificado por Šiugždinienė et al. (2017) na realidade lituana – facilitar a coordenação e acelerar a tomada de decisão, potenciando a obtenção de ganhos de eficiência. Estes resultados comprovam a relação apontada por Šiugždinienė et al. (2017) entre o desenvolvimento de relações interpessoais e o aumento do sucesso da colaboração entre instituições. Efetivamente, os resultados da análise fatorial incluíram a existência de confiança no fator que mais explicava a motivação dos Ramos para colaborarem. Um dos fatores que também contribui para a construção dessas relações de confiança é a formação comum dada no IUM aos militares dos vários Ramos. Isto sugere a validação da ideia de Leach & Sabatier (2005) de que as normas culturais das instituições (reforçadas durante a formação comum) podem predispor os militares a confiar mais uns nos outros, auxiliando a criação daquilo a que Denzau & North (2000) chamou de “modelo mental comum” (p. 24). No entanto, apesar de alguns entrevistados admitirem que os Ramos trabalham para o mesmo fim e de a média obtida na afirmação que mede Compromisso ter sido positiva ($\mu = 4,04$), a rivalidade que ainda se faz sentir – complementada pela média obtida na afirmação que mede Competição ($\mu = 5,07$) – dificulta a integração das suas estratégias. Isto é ainda mais claro se considerarmos a reduzida média obtida ($\mu = 2,7$) em resposta à afirmação do questionário que mede a vontade de os Ramos colaborarem para atingir objetivos estratégicos mesmo que isso comprometa os seus objetivos individuais. Isto parece sugerir que os Ramos colocam os seus objetivos individuais acima dos

estratégicos, revelando um reduzido compromisso coletivo e validando a existência de um espírito corporativista nas culturas organizacionais. Os resultados parecem sugerir que o desenvolvimento de relações de confiança entre eles e a criação de um compromisso em percorrer um caminho comum estão diretamente relacionados com a sua capacidade colaborativa, o que está conforme a literatura de *Collaborative Governance*.

A propósito da Capacidade para Ação Conjunta, as opiniões dos entrevistados sugerem uma relação direta entre a partilha de conhecimento entre os Ramos e a eficácia e eficiência do sistema governativo, o que está em linha com o defendido pelos principais autores da literatura de *Collaborative Governance*. No entanto, a lentidão dos circuitos hierárquicos e burocráticos tem vindo a dificultar esta partilha. Uma das formas sugeridas pelos entrevistados para ultrapassar esta vulnerabilidade passa pela integração de um maior número de sistemas de informação, uma vez que continua a existir potencial nesta área para obter ganhos de eficiência e melhorar a capacidade de resposta do sistema governativo. As relações diretas encontradas entre esta integração das TIC e a melhoria da capacidade de resposta das FFAA valida o preconizado por Meijer & Bolívar (2015, como citado em Šiugždinienė et al., 2017).

O subfinanciamento sentido pelas FFAA potencia lacunas nas capacidades existentes, dificulta a edificação de novas capacidades e mantém as qualificações operacionais apenas em níveis mínimos, ameaçando a sua capacidade de resposta às missões para que são solicitadas. Esta relação entre o subfinanciamento das FFAA e o impacto no seu nível de preparação corrobora o já preconizado por Mata (2013) e Young (2019). Isto demonstra que, além da eficiência e da eficácia, existe uma outra necessidade das FFAA com a qual os entrevistados e os documentos legais se preocupam: a sua capacidade de resposta às missões para que são designadas, isto é, a sua efetividade. Além disto, como todos os Ramos têm efetivas necessidades de se reequiparem, o subfinanciamento incentiva-os a competirem pelos mesmos recursos financeiros – o que é ainda comprovado quer pelos entrevistados, quer pela obtenção de um grau de concordância médio acima de 5 na afirmação que media Competição ($\mu = 5,07$). Isto corrobora a ideia sugerida por Delgado (2017) de que a restrição de recursos estimula os Ramos a competirem entre si pela sua atribuição. Para fazer face a esta restrição de recursos financeiros os entrevistados alertam para a urgência de procurar ganhos de eficiência.

Assim, a fim de responder às necessidades de eficácia, eficiência e efetividade das FFAA, quer os documentos estratégicos mais recentes, quer os vários participantes deste estudo, sugerem o aumento da integração dos Ramos como a principal solução, indo de

encontro ao já preconizado por Delgado (2017), Martins (2015) e Mata (2013). Isto passa pelo fortalecimento dos seus mecanismos de colaboração e pelo aumento da partilha de recursos, valências e conhecimento entre si, apostando na edificação de um maior número de capacidades, processos, estruturas e comandos conjuntos e integrados e na integração de doutrinas, procedimentos e sistemas de informação. Esta necessidade de aumentar a colaboração entre os Ramos é ainda reforçada pela obtenção de uma média superior a 5 em todas as afirmações do fator Cooperação e Coordenação. Estas afirmações medem graus de concordância em relação às medidas das Grandes Opções do Plano 2020-2023 respeitantes ao aumento da quantidade de equipamentos e capacidades conjuntas e ao reforço dos mecanismos de partilha de valências. De acordo com os entrevistados, estes mecanismos passam por desenvolver metodologias comuns, implementar mais sistemas de informação e comunicação transversais, atualizar doutrina e centralizar áreas de apoio. Estes resultados e opiniões podem ser indicativos de uma possível evolução futura do sistema governativo face à necessidade reconhecida de aprofundar os mecanismos de partilha e interação interinstitucionais.

No entanto, apesar de terem sido identificadas diversas potencialidades no modelo governativo atual, os resultados expõem também diversas características deste modelo que ameaçam a satisfação das necessidades das FFAA. Em primeiro lugar, a hierarquia e a cultura organizacional corporativista incentivam a compartimentação entre os Ramos, dificultando a sua integração. Em segundo lugar, a excessiva burocracia torna os processos lentos e diminui a fluidez na comunicação, sobrepondo o princípio da legalidade ao da eficiência, e ameaçando a capacidade das FFAA para responder de forma eficaz às suas missões. Em terceiro lugar, a inexistência de metodologias e ferramentas transversais entre os Ramos que auxiliem a tomada de decisão conjunta constitui o maior problema que a DGRDN tem na integração das suas diferentes propostas. Finalmente, a competição pelos recursos disponíveis dificulta o desenvolvimento de um ambiente colaborativo entre as FFAA, ameaçando assim as suas eficácia, eficiência e efetividade.

Deste modo, e respondendo à questão de investigação, apesar de existirem diversas potencialidades no modelo governativo atual das FFAA portuguesas, algumas das suas características comprometem a integração dos seus Ramos, revelando um modelo insuficientemente adequado à satisfação das suas necessidades.

6. Conclusões, Limitações e Pistas de Investigação Futuras

Este estudo pretende analisar o grau de adequação da *governance* das FFAA face às suas necessidades em obter maiores ganhos de eficiência, enquanto asseguram uma

adequada capacidade para responder eficazmente às suas missões. Com base numa análise qualitativa e quantitativa do seu modelo é possível concluir que este não se encontra suficientemente adequado para responder às necessidades integrativas das FFAA portuguesas.

Assim, apesar de as crescentes preocupações com a eficiência e com a integração dos Ramos indicarem influências de NPM, NPG e *Collaborative Governance*, a hierarquia, a burocracia e a influência política predominantes no modelo governativo sugerem que este se aproxima mais de um modelo de PA. No entanto, quer os documentos legais, quer os participantes deste estudo parecem reconhecer a importância de adotar características integrativas e colaborativas da NPG e da *Collaborative Governance*, o que pode indicar a direção para a qual o sistema governativo das FFAA está a evoluir. Apesar das diversas potencialidades do modelo, algumas das suas características parecem comprometer a integração dos Ramos, nomeadamente as demarcadas hierarquia e burocracia, a mentalidade corporativista predominante, a inexistência de algumas metodologias analíticas transversais que auxiliam a tomada de decisão conjunta e a sentida competição entre si pelos recursos disponíveis. Assim, os participantes deste estudo incentivam a uma maior integração entre os Ramos, nomeadamente através da criação de um maior número de capacidades e processos conjuntos, da uniformização de metodologias e doutrinas, do aumento da comunicação entre si e da partilha de recursos e conhecimento.

Este estudo contribui com um diagnóstico atualizado do modelo governativo das FFAA, permitindo identificar os principais obstáculos à integração dos Ramos e medidas que os poderão minimizar, permitindo às FFAA obter maiores ganhos de eficiência e responder mais adequadamente às missões atribuídas. O estudo contribui ainda como evidência empírica quer para validar a relevância dos modelos governativos que incentivam a colaboração em redes interdependentes (como a NPG, a SPG ou a *Collaborative Governance*), quer para validar o impacto que fatores não-rationais (como a cultura organizacional) podem ter na governação de entidades públicas.

Investigações futuras poderão incluir: uma análise aos sistemas de informação utilizados pelos vários Ramos com o objetivo de identificar pontos de contacto e possíveis vias de integração; um exame aos métodos utilizados para transmitir normas culturais aos militares que permita perceber que alterações incentivariam a criação de uma mentalidade coletiva integradora; uma investigação à estrutura organizacional que permita perceber de que forma se pode mitigar a burocracia enquanto se assegura a verificabilidade e legalidade dos processos.

7. Referências Bibliográficas

- Agranoff, R., & McGuire, M. (2003). *Collaborative public management: New strategies for local governments*. Georgetown University Press.
- Alford, J., & Hughes, O. (2008). Public value pragmatism as the next phase of public management. *The American Review of Public Administration*, 38(2), 130–148.
- Ansell, C., & Gash, A. (2007). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571.
- Bardin, L. (2011). *Análise de conteúdo* (L. Edições 70 (ed.)). Almedina Brasil.
- Behn, R. D. (1998). The new public management paradigm and the search for democratic accountability. *International Public Management Journal*, 1(2), 131–164.
- Bogdan, R. C., & Biklen, S. K. (1994). *Investigação qualitativa em educação: Uma introdução à teoria e aos métodos* (M. T. Estrela & A. Estrela (eds.)). Porto Editora, Lda.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Stone, M. M. (2006). The design and implementation of cross-sector collaborations: Propositions from the literature. *Public Administration Review*, 66(s1), 44–55.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Stone, M. M. (2015). Designing and implementing cross-sector collaborations: Needed and challenging. *Public Administration Review*, 75(5), 647–663.
- Capucho, J. I. M. (2011). *Gestão e Planeamento de Capacidades Militares num Ambiente de Escassez de Recursos*. Instituto de Estudos Superiores Militares, Lisboa.
- Carmo, H., & Ferreira, M. M. (2008). *Metodologia da investigação: Guia para auto-aprendizagem* (2ª Edição). Universidade Aberta.
- Chim, L., Nunes-Vaz, R., & Prandolini, R. (2010). Capability-based planning for Australia's national security. *Security Challenges*, 6(3), 79–96.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2007). The whole-of-government approach to public sector reform. *Public Administration Review*, 67(6), 1059–1066.
- Christianson, J. A. (2016). *The search for suitable strategy: Threat-based and capabilities-based strategies in a complex world*. US Army Command and General Staff College.
- Colom, G. (2017). Una revisión del planeamiento de la defensa por capacidades en España (2005-16). *Papeles de Europa*, 30(1), 47–68.
- Correia, J. (2019). Military capabilities and the strategic planning conundrum. *Security and Defence Quarterly*, 24(2), 21–50.

- Costa, D. F. G. da. (2018). *Fatores condicionantes do planeamento por capacidades militares e impacto na programação do investimento da força aérea portuguesa*. ISEG | Lisbon School of Economics & Management, Lisboa.
- Davis, P. K. (2002). *Analytic architecture for capabilities-based planning, mission-system analysis, and transformation*.
- Davis, P. K., Gompert, D. C., Hillestad, R. J., & Johnson, S. (1998). *Transforming the force. Suggestions for DoD strategy*. Santa Monica, CA: RAND Corporation.
- Delgado, C. M. V. (2017). *O Impacto da Reforma «Defesa 2020» no Modelo de Financiamento das Forças Armadas*. Pedrouços: Instituto Universitário Militar.
- Denzau, A. T., & North, D. C. (2000). Shared mental models: Ideologies and institutions. In S. L. Lupia, A., McCubbins, M. D. & Popkin (Ed.), *Elements of reason: Cognition, choice, and the bounds of rationality* (pp. 23–46). Cambridge University Press.
- Department of Defense. (2019). *DoD Directive 7045.20: Capability portfolio management*.
- Doughty, R., Wells II, L., & Hailes, T. (2015). *Innovative Learning: A Key to National Security*. Fort Leavenworth, Kansas: The Army Press.
- Duarte, R. (2004). Entrevistas em pesquisas qualitativas. *Educar Em Revista*, 24, 213–225.
- Dunsire, A., & Hood, C. (1989). *Cutback management in public bureaucracies: Popular theories and observed outcomes in Whitehall*. Cambridge University Press.
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1–29.
- Emerson, K., Orr, P. J., Keyes, D. L., & Mcknight, K. M. (2009). Environmental conflict resolution: Evaluating performance outcomes and contributing factors. *Conflict Resolution Quarterly*, 27(1), 27–64.
- Entwistle, T., & Martin, S. (2005). From competition to collaboration in public service delivery: A new agenda for research. *Public Administration*, 83(1), 233–242.
- Farrell, D., & Goodman, A. (2013). *Government by design : Four principles for a better public sector*. McKinsey Company.
- Favinha, J. A. (2016). *Estudo prospetivo sobre as Capacidades de Projeção Militar*. Instituto Universitário Militar, Lisboa.
- Fidel, R. (1984). The case study method: A case study. *LISR*, 6, 273–288.

- Fitzsimmons, M. (2007). *Whither capabilities-based planning?* (Issue 44). Institute for National Strategic Studies, Washington DC.
- Freeman, J. (1997). Collaborative governance in the administrative state. *UCLA Law Review*, 45(1), 1–77.
- Fylan, F. (2005). Semi-structured interviewing. In J. Miles & P. Gilbert (Eds.), *A handbook of research methods for clinical and health psychology* (pp. 65–77). Oxford University Press.
- Gaulé, E. (2014). Smart Public Governance: Concept and Dimensions. *Public Policy And Administration*, 13(3), 372–385.
- George, D., & Mallery, P. (2016). *IBM SPSS Statistics 23 step by step: A simple guide and reference* (14th ed.). Routledge.
- Guzik, G., Netz, A., & Bezic, M. (2010). *Key performance indicator system and method* (Patent No. 7,822,662). U.S. Patent and Trademark Office.
- Hagan, G. (2009). *Glossary of Defense Acquisition Acronyms & Terms* (13th ed.). Defense Acquisition University Press.
- Håkenstad, M., & Larsen, K. K. (2012). *Long-term defence planning: A comparative study of seven countries*. Norwegian Institute for Defence Studies.
- Haveri, A. (2006). Complexity in local government change. *Public Management Review*, 8(1), 31–46.
- Hicks, K. H. (2017). *Bad idea: Arguing over capabilities- vs. threat-based planning*. Center for Strategic & International Studies.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3–19.
- Huxham, C. (2003). Theorizing collaboration practice. *Public Management Review*, 5(3), 401–423.
- Huxham, C., & Vangen, S. (2013). Managing to collaborate: The theory and practice of collaborative advantage. In *Managing to Collaborate: The Theory and Practice of Collaborative Advantage*. Routledge.
- Huxham, C., Vangen, S., Huxham, C., & Eden, C. (2000). The challenge of collaborative governance. *Public Management: An International Journal of Research and Theory*, 2(3), 337–358.
- Iacovino, N. M., Barsanti, S., & Cinquini, L. (2017). Public organizations between old public administration, new public management and public governance: The case of the Tuscany region. *Public Organization Review*, 17(1), 61–82.

- International Centre for Defence and Security (ICDS). (2008). *The Risk of Threat-Based Planning*.
- Jain, M. P. M., & Shandliya, P. V. K. (2013). *A survey paper on comparative study between Principal Component Analysis (PCA) and Exploratory Factor Analysis (EFA)*. 6(2), 373–375.
- Kickert, W. J. M. (1997). Public governance in the Netherlands: An alternative to anglo-american ‘managerialism’. *Public Administration*, 75(4), 731–752.
- Klijn, E. H., & Koppenjan, J. (2016). *Governance networks in the public sector*.
- Kooiman, J., & Jentoft, S. (2009). Meta-governance: Values, norms and principles, and the making of hard choices. *Public Administration*, 87(4), 818–836.
- Koppenjan, J., & Klijn, E.-H. (2004). *Managing uncertainties in networks: A network approach to problem solving and decision making*. Psychology Press.
- Leach, W. D., & Sabatier, P. A. (2005). To trust an adversary: Integrating rational and psychological models of collaborative policymaking. *American Political Science Review*, 99(4), 491–503.
- Leech, B. L. (2002). Asking questions: Techniques for semistructured interviews. *PS: Political Science and Politics*, 35(4), 665–668.
- Lindsay, C., Osborne, S. P., & Bond, S. U. E. (2014). The ‘new public governance’ and employability services in an era of crisis: Challenges for third sector organizations in Scotland’. *Public Administration*, 92(1), 192–207.
- Lowndes, V., & Skelcher, C. (1998). The dynamics of multi-organizational partnerships: An analysis of changing modes of governance. *Public Administration*, 76(2), 313–333.
- Madeira, C. M. G. R. (2009). *O Sistema de Planeamento de Forças Nacionais. Implicações da Adopção do Modelo de Planeamento por Capacidades*. Instituto de Estudos Superiores Militares, Lisboa.
- Martins, S. A. C. (2015). *Custo de Manter uma Capacidades Versus o Custo da sua Reedificação*. Instituto de Estudos Superiores Militares, Lisboa.
- Mata, J. A. D. (2013). *O Modelo de Financiamento das Forças Armadas*. Instituto de Altos Estudos Militares, Lisboa.
- McGuire, M. (2006). Collaborative public management: Assessing what we know and how we know it. *Public Administration Review*, 66(s1), 33–43.
- Meier, K. J., & O’Toole, L. J. (2003). Public management and educational performance: The impact of managerial networking. *Public Administration Review*, 63(6), 689–

699.

- Newman, J., Barnes, M., Sullivan, H., & Knops, A. (2004). Public Participation and Collaborative Governance. *Journal of Social Policy*, 33(2), 203–223.
- Osborne, S. P. (2006). The new public governance? *Public Management Review*, 8(3), 377–387.
- Osborne, S. P., Radnor, Z., & Nasi, G. (2012). A new theory for public service management? Toward a (public) service-dominant approach. *American Review of Public Administration*, 43(2), 135–158.
- Ostrom, E. (1998). A behavioral approach to the rational choice theory of collective action: Presidential address, American Political Science Association, 1997. *American Political Science Review*, 92(1), 1–22.
- Pedersen, K. H., & Johannsen, L. (2018). New public governance in the baltic states: Flexible administration and rule bending. *Public Performance & Management Review*, 41(3), 648–667.
- Pires, N. L. (1999). *Contributos para a definição de uma estratégia militar estrutural que potencie as operações conjuntas e combinadas*. Instituto Universitário Militar, Lisboa.
- Provan, K. G., & Kenis, P. (2007). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 229–252.
- Provan, Keith G., & Milward, H. B. (1995). A preliminary theory of interorganizational network effectiveness: A comparative study of four community mental health systems. *Administrative Science Quarterly*, 40(1), 1–33.
- Quivy, R., & Campenhoudt, L. Van. (2003). *Manual de investigação em ciências sociais* (pp. 1–34).
- Ribeiro, B. M. S. (2019). *Planeamento 'capabilities-based and threat-informed'*. Instituto Universitário Militar, Lisboa.
- Rodrigues, A. R. (2015). O conceito de capacidades militares. Uma nova forma de planeamento de defesa. *Jornal de Defesa e Relações Internacionais*.
- Rumsfeld, D. H. (2001). *Quadrennial Defense Review Report*. Department of Defense.
- Santos, L., & Lima, J. (2019). *Orientações metodológicas para a elaboração de trabalhos de investigação (2ª ed., revista e atualizada)*. Cadernos do IUM, 8.
- Scholl, H. J., & Scholl, M. C. (2014). Smart governance: A roadmap for research and practice. *IConference 2014 Proceedings, 1*, 163–176.

- Šiugždinienė, J., Gaulė, E., & Rauleckas, R. (2017). In search of smart public governance: The case of Lithuania. *International Review of Administrative Sciences*, 85(3), 587–606.
- Skelcher, C., Mathur, N., & Smith, M. (2005). The public governance of collaborative spaces: Discourse, design and democracy. *Public Administration*, 83(3), 573–596.
- Spiegeleire, S. (2011). *Ten Trends in Capability Planning for Defence and Security*. 1847.
- Stojković, D., & Dahl, B. R. (2007). *Methodology for long term defence planning*. Norwegian Defence Research Establishment (FFI).
- Stojković, D., Kankaraš, M., & Mitić, V. (2016). Determination of defence capability requirements. *Vojno Delo*, 68(8), 76–88.
- Tagarev, T. (2009). Capabilities-based planning for security sector transformation. *Information & Security. An International Journal*, 24, 27–35.
- Tribunal de Contas (TC). (2017). *Relatório n.º 21/2017 - 2.ª Secção Processo n.º 06/2016 – Audit. Execução da LPM em 2015*. Lisboa: Tribunal de Contas.
- UNOPS. (2019). *Procurement Manual of Procurement Group. Revision 6.1*.
- Vangen, S., & Huxham, C. (2006). Achieving collaborative advantage: Understanding the challenge and making it happen. *Strategic Direction*, 22(2), 3–5.
- Walker, L. (1989). Woodrow Wilson, progressive reform, and public administration. *Political Science Quarterly*, 104(3), 509–525.
- Walker, S. K. (2005). *Capabilities-based planning – how it is intended to work and challenges to its successful implementation*. U.S Army War College Carlisle Barracks, Pennsylvania.
- Weare, C., Lichterman, P., & Esparza, N. (2014). Collaboration and culture: Organizational culture and the dynamics of collaborative policy networks. *Policy Studies Journal*, 42(4), 590–619.
- Webb, A. (1991). Coordination: A problem in public sector management. *Policy & Politics*, 19(4), 229–241.
- Wiesel, F., & Modell, S. (2014). From new public management to new public governance? Hybridization and implications for public sector consumerism. *Financial Accountability & Management*, 30(2), 175–205.
- Williams, P. (2002). The competent boundary spanner. *Public Administration*, 80(1), 103–124.
- Wilson, W. (1887). The study of administration. *Political Science Quarterly*, 2(2), 197–222.

- Yin, R. K. (2016). *Qualitative research from start to finish* (2nd ed.). The Guilford Press.
- Young, T. D. (2006). Capabilities-based defense planning: Techniques applicable to NATO and partnership for peace countries. *Connections*, 5(1), 35–54.
- Young, T. D. (2019). What are governments in central and eastern Europe not buying with their defence budgets? The readiness clue. *RUSI Journal*, 164(2), 36–55.
- Yue, Y., & Henshaw, M. (2009). An holistic view of UK military capability development. *Defense and Security Analysis*, 25(1), 53–67.

Índice de Leis

- L1 Lei Orgânica n.º 6/2014 – Lei Orgânica de Bases da Organização das FFAA.
- L2 Lei Orgânica n.º 7/2015 – Lei de Programação Militar.
- L3 Lei Orgânica n.º 2/2019 – Lei de Programação Militar.
- L4 Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2013 – Reforma «Defesa 2020».
- L5 Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013 – Conceito Estratégico de Defesa Nacional.
- L6 Proposta de Lei n.º 4/XIV – Grandes Opções do Plano 2020-2023 (2019).
- L7 Despacho n.º 04/MDN/2011 – Diretiva Ministerial Orientadora do Ciclo de Planeamento de Defesa Militar.
- L8 Despacho n.º 11400/2014 – Diretiva Ministerial de Planeamento de Defesa Militar.
- L9 Despacho n.º 2536/2020 – Diretiva Ministerial de Planeamento de Defesa Militar.
- L10 Manual para o planeamento estratégico militar do EMGFA (2020).
- L11 Diretiva Estratégica do EMGFA 2018-2021 (2018).
- L12 Conceito Estratégico Militar (2014).

8. Anexos

Anexo 1 – Modelo de Emerson et al. (2012)

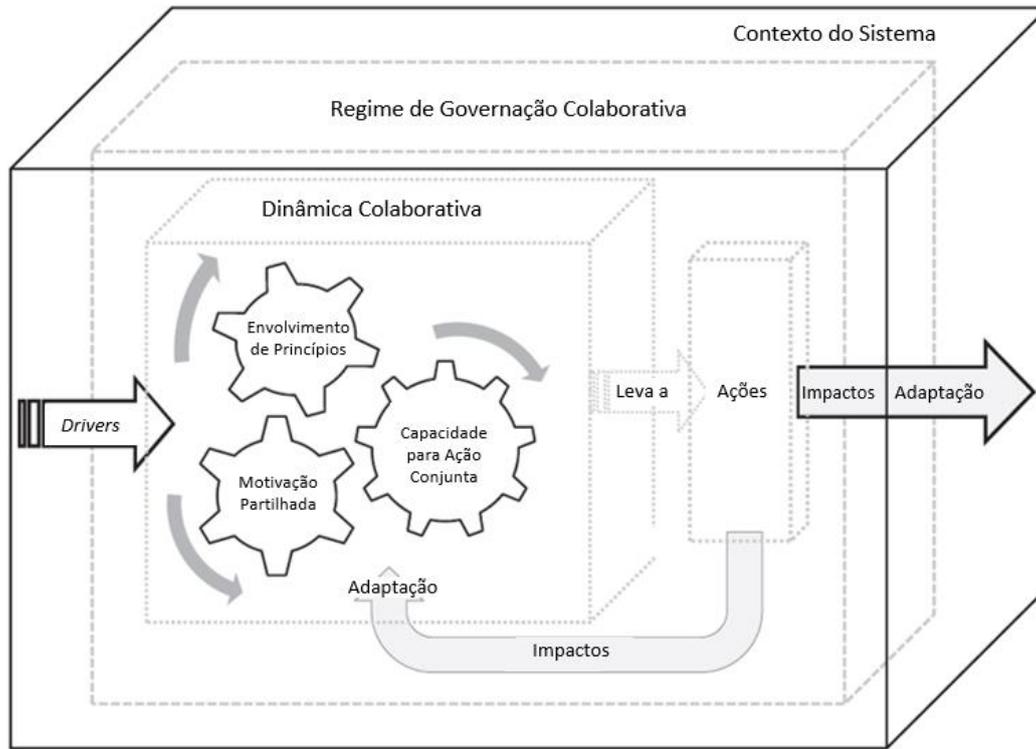


FIGURA 1 - The Integrative Framework for Collaborative Governance
 Fonte: Emerson et al. (2012), p. 6.

TABELA I
 MODELO DE COLLABORATIVE GOVERNANCE DE EMERSON ET AL. (2012)

Dimension and Components	System Context	Drivers	The Collaborative Governance Regime			Outputs Collaborative Actions	Collaborative Outcomes	
			Principled Engagement	Shared Motivation	Capacity for Joint Action		Impacts	Adaptation
Elements within Component	- Resource Conditions - Policy Legal Frameworks - Prior Failure to Address Issues - Political Dynamics/ Power Relations - Network Connectedness - Levels of Conflict/Trust - Socio-economic/ Cultural Health & Diversity	- Leadership - Consequential Incentives - Interdependence - Uncertainty	- Discovery - Definition - Deliberation - Determination	- Mutual Trust - Mutual Understanding - Internal Legitimacy - Shared Commitment	- Procedural/ Institutional Arrangements - Leadership - Knowledge - Resources	Will depend on context and charge, but might include: - Securing Endorsements - Enacting Policy, Law, or Rule - Marshalling Resources - Deploying Staff - Siting/ Permitting - Building/ Cleaning Up - Enacting New Management Practice - Monitoring Implementation - Enforcing Compliance	Will depend on context and charge, but aim is to alter pre-existing or projected conditions in System Context	- Change in System Context - Change in the CGR - Change in Collaboration Dynamics

Fonte: Emerson et al. (2012), p. 7.

TABELA II

EXPLICAÇÃO DETALHADA DAS VÁRIAS FASES DO MODELO DE EMERSON ET AL. (2012)

Dimensão e Componentes		Descrição	
Contexto do sistema		Envolve todas as condicionantes que facilitam ou dificultam as interações entre os atores do sistema. Inclui os recursos disponíveis, o enquadramento legal, dinâmicas políticas, a conectividade das redes relacionais, os níveis de conflito ou confiança entre atores e variáveis socioeconómicas e culturais	
Drivers	Liderança	Existência de líderes capazes de iniciar relações de colaboração, que estejam focados em resolver problemas e dispostos a suportar os custos de transação iniciais como a disponibilização de recursos humanos, financeiros e tecnológicos para que a colaboração funcione	
	Incentivos consequenciais	Motivação para colaborar que pode ser interna (problemas, necessidades, interesses ou oportunidades) ou externa (crises, ameaças ou oportunidades)	
	Interdependência	Incapacidade de os atores atingirem um determinado objetivo sozinhos	
	Incerteza	Inexistência de informação perfeita acerca de um problema e da sua solução	
Regime de Governação Colaborativa	Envolvimento de Princípios	Descoberta	É a primeira fase de toda a Dinâmica Colaborativa e consiste na partilha de interesses, preocupações, valores e informações entre os participantes
		Definição	Consiste em definir: objetivos comuns; tarefas e expectativas mútuas; conceitos a utilizar durante a colaboração; critérios comuns para avaliar informação e alternativas
		Deliberação	Comunicação honesta e fundamentada. Compreende autoafirmação, perguntas e respostas a questões desafiantes, expressão de desacordos, análise ponderada das situações e auscultação das opiniões dos outros
		Determinação	Consiste na tomada de decisões procedimentais (definir objetivos e <i>deadlines</i> , definir grupos de trabalho, etc.) e substantivas (medidas a implementar)
	Motivação Partilhada	Confiança mútua	É desenvolvida à medida que os participantes se conhecem durante o seu trabalho conjunto e provam uns aos outros que são justos, previsíveis e fidedignos. É uma condição indispensável ao desenvolvimento de relações colaborativas por permitir ir além dos quadros de referência pré-estabelecidos e guiar as interações em direção aos interesses, necessidades, valores e constrangimentos dos outros

		Compreensão mútua	A confiança mútua, permite desenvolver a habilidade de os participantes entenderem e respeitarem as opiniões e interesses uns dos outros, mesmo que não estejam de acordo
		Legitimidade interna	A compreensão mútua, por sua vez, reforça a ideia de que os envolvidos têm interesses comuns e interdependentes, o que legitima as relações colaborativas
		Compromisso partilhado	Finalmente, esta legitimidade interna possibilita o cruzamento das fronteiras organizacionais, culminando no comprometimento das partes em unirem esforços para atingirem os seus objetivos comuns
	Capacidade para Ação Conjunta	Acordos procedimentais e institucionais	Englobam todas as normas, regras e protocolos (formais e informais) e estruturas organizacionais que enquadram e permitem gerir as interações entre os participantes
		Liderança	Além de um <i>Driver</i> que permite iniciar uma relação colaborativa, a liderança é também um fator que permite seu crescimento, facilitando todo o processo desde a deliberação, até à tomada de decisão e sua implementação
		Conhecimento	Envolve a partilha de informação e conhecimento (mesmo que incompleto) entre os participantes e a criação de novo conhecimento em conjunto
		Recursos	Envolve todos os recursos que são partilhados e alavancados entre os participantes, nomeadamente financeiros, tempo, apoio técnico e logístico, assistências administrativas e organizacionais, habilidades de análise ou de implementação e competências específicas
	Ações Colaborativas		Consiste na implementação de Ações que permite a consecução dos objetivos conjuntos previamente definidos. Podem ser executadas por um ou mais participantes e ser mais ou menos abrangentes. Englobam a movimentação, a utilização e a partilha de recursos, a criação de novos regulamentos, a recolha e análise de informação, o desenvolvimento de um determinado projeto, etc.
	Impactos		São alterações no Contexto do Sistema (intencionais e não intencionais; positivas ou negativas) provocadas pelas Ações Colaborativas. Podem ser físicos, ambientais, socioeconómicos ou políticos mais ou menos intensos
	Adaptação		Consiste na Adaptação do Regime de Governação Colaborativa aos Impactos no Sistema por ele provocados. Esta Adaptação pode ser indireta (a alteração do Sistema altera os <i>Drivers</i> , reforçando ou enfraquecendo os motivos que os participantes têm para colaborar) ou direta (através da análise dos Impactos provocados pela colaboração tomam-se decisões sobre futuras medidas e comportamentos a adotar)

Fonte: Adaptado a partir de Emerson et al. (2012).

Anexo 2 – Análise Estatística

TABELA III

DESCRIÇÃO DA AMOSTRA

Descrição geral da amostra		
Participaram no planeamento	61	63%
Gestão de recursos financeiros	36	37%

Sexo		
Masculino	84	87%
Feminino	13	13%

Idade		
Até 29 anos	5	5%
30 - 39	23	24%
40 - 49	41	42%
50 ou mais	28	29%

Ramo/Serviço		
Marinha	20	21%
Exército	13	13%
Força Aérea	63	65%
MDN	1	1%

Posto		
Civil	2	2%
Oficial Subalterno	9	9%
Capitão / Primeiro-tenente	17	18%
Major ou Tenente-Coronel / Capitão-tenente ou Capitão-de-fragata	52	54%
Coronel / Capitão-de-mar-e-guerra	15	15%
Oficial General	2	2%

Especialidade		
Administração	36	40%
Artilharia / Cavalaria / Infantaria	5	6%
Engenharia	15	17%
Marinha	5	6%
Piloto Aviador	11	12%
Outra	18	20%
Em branco	7	

Habilitações Literárias		
Ensino secundário ou equivalente	0	0%
Licenciatura ou equivalente	47	51%
Mestrado	40	43%
Doutoramento	3	3%
Outra	2	2%
Em branco	5	

Área de formação		
Administração Pública / Economia / Gestão ou equivalente	40	43%
Armas / Marinha / Piloto-aviador	21	23%
Engenharia	17	18%
Outra	14	15%
Em branco	5	

Anos de serviço		
Até 9	6	7%
10 a 19	22	24%
20 a 29	36	39%
30 ou mais	28	30%
Em branco	5	

Anos no CPDM		
Até 2	29	52%
3 a 5	19	34%
6 ou mais	8	14%
Em branco	41	

Contacto com outros Ramos		
Semanalmente	28	30%
Mensalmente	26	28%
Anualmente	27	29%
Nunca contacto	11	12%
Em branco	5	

TABELA IV

CONSISTÊNCIA INTERNA

	Covariância média entre variáveis	Número de Variáveis	Alpha de Cronbach
Geral	0,309	47	0,939
<i>Indicadores de Desempenho</i>	0,899	3	0,818
<i>Contexto do Sistema</i>	0,220	10	0,673
<i>Drivers</i>	0,479	5	0,749
<i>Envolvimento de Princípios</i>	0,662	7	0,885
<i>Motivação Partilhada</i>	0,560	5	0,801
<i>Capacidade para Ação Conjunta</i>	0,735	5	0,867
<i>Medidas</i>	0,31	7	0,765

TABELA V

COEFICIENTES ESTIMADOS DOS FATORES DA ANÁLISE FATORIAL

Contexto do Sistema	Cultura Inter-Ramos	Cultura das FFAA	Autonomia de Recursos
Equidade	0,326	.	.
Valores Próximos	0,259	.	.
Inovação	0,308	.	.
Importância Relativa	0,27	.	.
Colaboração Abnegada	0,323	.	.
Autonomia Recursos Financeiros	.	.	0,484
Autonomia Recursos Humanos	.	.	0,487
Valores	.	0,410	.
Consciência Organizacional	.	0,366	.
Responsabilidade Moral	.	0,464	.

<i>Drivers</i>	Necessidade de Colaborar	Liderança
Interdependência	0,421	.
Incentivos Internos	0,295	.
Incentivos Externos	0,361	.
Incerteza	0,266	.
Liderança	.	0,694

<i>Envolvimento de Princípios</i>	Negociação	Plataformas
Consenso	0,276	.
Resolução de Conflitos	0,273	.
Uso Produtivo das Diferenças	0,254	.
Critérios Claros	0,236	.
Inclusão	0,231	.
Adequação das Plataformas	.	0,527
Colaboração nas Plataformas	.	0,587

<i>Motivação Partilhada</i>	Desenvolvimento de Relações	Legitimidade Interna
Compreensão Partilhada	0,299	.
Confiança	0,284	.
Compromisso Partilhado	0,324	.
Respeito	0,355	.
Legitimidade Interna	.	0,941

<i>Capacidade para Ação Conjunta</i>	Facilitadores da Colaboração	Formação
Liderança	0,295	.
Sistemas Informação Integrados	0,445	.
Partilha de Conhecimento	0,285	.
Transparência	0,212	.
Formação	.	0,793

<i>Medidas</i>	Cooperação e Coordenação	Alterações Estruturais
Equipamentos Conjuntos	0,272	.
Capacidades Duplo Uso	0,257	.
Ligação IdD	0,25	.
Capacidades Conjuntas	0,257	.
Partilha de Valências	0,249	.
Comando Conjunto	.	0,546
Centralizar Serviços Logísticos	.	0,559

<i>Indicadores de Desempenho</i>	Indicadores de Desempenho
Capacidade de Resposta	0,394
Eficiência	0,368
Eficácia	0,391

Anexo 3 – Quadro-resumo das Potencialidades, Vulnerabilidades e Sugestões

Quadro-resumo das Potencialidades, Vulnerabilidades e Sugestões

Tópico	Subtópico	Potencialidades	Vulnerabilidades	Sugestões
Mecanismos de Governação	Hierarquia	1 – Torna as FFAA numa organização funcional; 2 – Contribui para uma <i>governance top-down</i> eficaz	1 – Incentiva a compartimentação entre os Ramos; 2 – Dificulta a implementação de mecanismos transversais, a colaboração entre Ramos e a descentralização da tomada de decisão; 3 – Ramos não têm poder discricionário na tomada de decisão estratégica	1 – Reforço dos poderes do EMGFA; 2 – Reajustar as estruturas hierárquicas, os processos, as plataformas de comunicação e as competências de colaboração; 3 – Fazer convergir a Direção Política com as Chefias Militares
	Burocracia	1 – Vetor diretor do PEM e garante da <i>compliance</i> ; 2 – Clarifica os processos; 3 – Garante o cumprimento da legislação e a utilização eficiente dos recursos públicos	1 – Falta de alguns manuais transversais à Defesa e desatualização de alguns dos existentes; 2 – Processos lentos inibem iniciativas e não possuem agilidade suficiente; 3 – Limita a capacidade de resposta das FFAA às ameaças existentes	1 – Atualizar manuais; 2 – Minimizar burocracia através do desenvolvimento de relações de confiança e do estabelecimento de lições aprendidas; 3 – Conferir maior importância aos mecanismos de supervisão, verificação, controlo, inspeção e <i>accountability</i>
	Eficiência	1 – Permite fazer face à escassez de recursos sentida	1 – Burocracia e regras de execução e controlo orçamentais forçam, muitas vezes, a sobreposição do princípio da legalidade ao da eficiência; 2 – As decisões tomadas apenas consideram o critério da eficiência quando existem dificuldades na obtenção de recursos	1 – Fortalecer a integração, as sinergias e os mecanismos de cooperação entre os Ramos; 2 – Reforçar o comando conjunto das FFAA e edificar mais forças e capacidades conjuntas e integradas; 3 – Procurar ganhos de eficiência nas áreas não-operacionais; 4 – Investir na "avaliação transversal dos procedimentos", na "disseminação de boas práticas" e no desenvolvimento de relações de confiança; 5 – Aprofundar relações entre as FFAA, a BTID e o SCTN; 6 – Apostar na integração de doutrinas, treinos e procedimentos e na conjugação de meios; 7 – Criar <i>Key Performance Indicators</i>
Contexto do Sistema	Recursos	1 – Escassez de recursos pode incentivar a integração dos Ramos	1 – PEM não parte das necessidades dos Ramos; 2 – O orçamento da Defesa não acompanhou o aumento dos custos de operação e sustentação dos sistemas de armas;	1 – Procurar ganhos de eficiência; 2 – Atribuir total autonomia aos Ramos para financiar os projetos da LPM

			3 – Existência de lacunas nas capacidades; 4 – Capacidades militares nos níveis mínimos exigidos; 5 – Lentidão na edificação de novas capacidades	
	Cultura Organizacional	1 – Génese militar comum facilita partilha de recursos e valências; 2 – Formação conjunta permite criar base de valores comuns	1 – Especificidades 'genéticas' dificultam integração a nível operacional e ganhos de eficácia e eficiência; 2 – Diferenças nas culturas organizacionais dificultam a integração entre os Ramos	1 – Mudar mentalidades e erradicar estigmas, terminando com o espírito corporativista
Envolvimento de Princípios		1 – Existência de diversas plataformas de interação entre os Ramos que permitem a sua reunião, discussão, partilha e entendimento e auxiliam na harmonização das suas prioridades; 2 – Clara definição de funções, competências, níveis de responsabilidade e divisão de tarefas; 3 – Processo de definição de prioridades uniformizado; 4 – Gestão integrada da LPM facilita a articulação das diferentes necessidades dos Ramos; 5 – GAPD, DIPLAEM e DSAE facilitam integração do PEM; 6 – Tomada de decisão procura solução na ótica de <i>Best Value for Money</i>	1 – Nalgumas posições o âmbito das suas competências e funções não é claro; 2 – Não existe uma metodologia de análise e resolução de problemas na tomada de decisão; 3 – Não existe uma metodologia comum que permita identificar necessidades e definir requisitos de capacidades de forma integrada	1 – Incorporar metodologias de análise e resolução de problemas na tomada de decisão; 2 – Criar uma ferramenta analítica que possibilite a identificação de necessidades e a definição dos requisitos de capacidades entre os Ramos; 3 – Harmonizar conceito de duplo uso e introduzir novos conceitos
Motivação Partilhada		1 – Relações de confiança permitem o estabelecimento de um ambiente colaborativo entre organizações, facilitam a coordenação entre si, potenciam a obtenção de ganhos de eficiência e permitem acelerar o processo de tomada de decisão; 2 – Existência de estruturas onde os Ramos trabalham para o mesmo fim	1 – Relações de confiança ameaçadas pela elevada rotatividade dos cargos, pela falta de comunicação entre os níveis político, estratégico e operacional e pela falta de transparência nos critérios utilizados na tomada de decisão; 2 – Rivalidade leva os Ramos a isolarem-se, dificultando a integração	1 – Reforçar a linguagem clara; 2 – Reforçar a aposta no desenvolvimento de relações de confiança
Capacidade para Ação Conjunta	Conhecimento	1 – Formação no IUM cria base de valores comum e melhora fluidez na comunicação entre Ramos; 2 – Existência de diversas	1 – A forte componente hierárquica das instituições militares pode limitar a fluidez da comunicação; 2 – Falta de comunicação e partilha de informação entre os	1 – Analisar ciclos de planeamento anteriores e estabelecer mecanismos de lições aprendidas e de

		estruturas organizacionais que minimizam as dificuldades de comunicação e articulação entre si; 3 – Utilização de software integrado	Ramos de forma tempestiva; 3 – Utilização de sistemas de informação não integrados, que diferem entre os Ramos, para gerir atividades comuns; 4 – Inexistência de ferramentas de comunicação e organização do trabalho transversais	disseminação de boas práticas; 2 – Criar uma célula de <i>procurement</i> ; 3 – Criar ferramentas de comunicação e organização do trabalho transversais e comuns; 4 – Apostar em mecanismos que possibilitem a intervenção e comunicação de todas as entidades aos diversos níveis
	Partilha de Recursos	1 – Existência de estruturas onde os Ramos partilham recursos; 2 – Aposta crescente em operações conjuntas e combinadas; 3 – Poder político incentiva integração e partilha entre Ramos; 4 – Formação no IUM permite harmonizar doutrinas e motivar a cooperação; 5 – Existência de um instrumento de financiamento único e de plataformas de gestão centralizadas	1 – “Genética” de cada Ramo impede partilha de recursos na área operacional; 2 – Rivalidade, forte componente hierárquica e burocrática do modelo e pessoas “anti-integração” dificultam a partilha entre os Ramos	1 – Reforçar capacidades e processos conjuntos e integrados entre os Ramos; 2 – Reforçar a colaboração, a partilha de valências, recursos e <i>know-how</i> entre os Ramos e o seu envolvimento em processos conjuntos e integrados
Resultados da Colaboração: Capacidades Conjuntas e Integradas		1 – LPM já contém visão integrada e interoperável das FFAA; 2 – Já existem capacidades e valências conjuntas e integradas; 3 – Formação comum no IUM permite aumentar a predisposição para cooperarem mais entre si	1 – Capacidades conjuntas das FFAA portuguesas muito diminutas e centradas nas áreas de apoio; 2 – Ramos definem prioridades autonomamente porque competem pelos mesmos recursos; 3 – Apenas as capacidades conjuntas são alvo de debate e tomada de decisão conjunta; 4 – Ramos contribuem apenas na "justa medida" para os objetivos estratégicos; 5 – Continuamos longe do princípio interagência	1 – Integrar áreas política, económica e social para obter um efetivo Comando Holístico; 2 – Centralizar áreas de apoio no EMGFA e tomada de decisão nos OSC-MDN; 3 – Integrar doutrinas, treinos e procedimentos; 4 – Reforçar as capacidades, estruturas e comandos conjuntos; 5 – Desenvolver relações de confiança; 6 – Mentalizar estrutura que a colaboração entre os Ramos os fortalece
Civil-militar		1 – As prioridades das FFAA começam a focar-se mais em missões de duplo uso e no envolvimento com a Indústria de Defesa Nacional	1 – Os principais manuais orientadores do PEM cingem-se no seu todo ou na sua maioria apenas a missões militares	1 – Desenvolver um Conceito Estratégico de Segurança e Defesa; 2 – Incluir Missões de Interesse Público na Visão das FFAA; 3 – Integrar estratégias das entidades militares e civis; 4 – Aprofundar relações e partilhar recursos com as demais entidades civis (e.g. BTID e SCTN) e desenvolver capacidades de duplo uso; 5 – Aprofundar as relações interministeriais