

**INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES**  
**CURSO DE ESTADO-MAIOR CONJUNTO**

**2012/2013**



**TII**

**FORÇAS ARMADAS:**  
**RECURSOS LOGÍSTICOS DE INTERESSE DUAL**

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



**INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES**

**FORÇAS ARMADAS:  
RECURSOS LOGÍSTICOS DE INTERESSE DUAL**

**MAJ ADMIL JORGE RAINHA**

Trabalho de Investigação Individual do CEM-C 12/13

Pedrouços 2013



## **INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES**

### **FORÇAS ARMADAS: RECURSOS LOGÍSTICOS DE INTERESSE DUAL**

**MAJ ADMIL JORGE RAINHA**

Trabalho de Investigação Individual do CEM-C 12/13

Orientador: TCor Mat Francisco Thó Monteiro

Pedrouços 2013

---



## **Agradecimentos**

Agradeço, de uma forma geral, a todos aqueles que contribuíram para o debate de ideias e a indicação de sugestões que muito contribuíram para a concretização da investigação.

Em especial, destaco os agradecimentos aos Oficiais que permitiram ser entrevistados, o Sr. General Loureiro dos Santos, o Sr. Vice-Almirante Medeiros Alves, o Sr. Tenente-General Campos Gil e o Tenente-Coronel Albino Tavares, pelos contributos de excelência, fruto da experiência e dedicação à instituição militar, fornecendo informação e opiniões muito valiosas.

Elevo a pessoa do meu orientador e agradeço ao Tenente-Coronel Thó Monteiro, pela sua disponibilidade, compreensão e dedicação, no debate de ideias, na orientação da investigação e na revisão do trabalho escrito.

Deixo uma palavra final para o Diretor de Curso, Capitão de Mar-e-Guerra Valentim Rodrigues e os meus camaradas do Curso de Estado-Maior Conjunto 2012/13, pela camaradagem, compreensão e amizade.



## Índice

Introdução.....	1
1. Enquadramento do tema.....	5
a. Situações de catástrofe e calamidade.....	5
b. Emprego das Forças Armadas como agentes de proteção civil.....	6
c. Formas de colaboração.....	9
d. Recursos logísticos de interesse dual.....	12
e. Síntese conclusiva.....	14
2. Recursos logísticos das FFAA com interesse dual.....	16
a. Considerações gerais.....	16
b. Apoios programados.....	17
c. Apoios não-programados.....	20
d. Exercícios em missões de proteção civil.....	21
e. Síntese conclusiva.....	22
3. Estudos de caso.....	24
a. Considerações gerais.....	24
b. Unidade Logística de Emergência.....	24
c. Unidade Militar de Emergências.....	26
d. Grupo de Intervenção de Proteção e Socorro.....	29
e. Síntese conclusiva.....	32
4. Modelo proposto para as Forças Armadas.....	34
a. Considerações gerais.....	34
b. Conceito de emprego e Missão.....	36
c. Organização e capacidades.....	37
d. Treino, nível de prontidão e localização.....	40
e. Implicações futuras.....	41
f. Síntese conclusiva.....	42
Conclusões.....	44
Bibliografia.....	49



### **Índice de Anexos**

Anexo A – Corpo de Conceitos .....	A-1
Anexo B – Entrevista com o Sr. Tenente-General Campos Gil (VCEME) .....	B-1
Anexo C – Entrevista com o Sr. General Loureiro dos Santos .....	C-1
Anexo D – Entrevista com o Sr. Vice-Almirante Medeiros Alves .....	D-1
Anexo E – Entrevista com o Sr. TCor Albino Tavares (Comandante do GIPS).....	E-1

### **Índice de Figuras**

Figura 1 - Organograma da UME.....	27
Figura 2 - Organograma do GIPS .....	30
Figura 3 - Organograma da UMAE (proposto) .....	38

### **Índice de Tabelas**

Tabela 1 - Efetivo da UME por Ramos das FFAA (%).....	27
Tabela 2 - Equipamentos principais da UME.....	28



## **Resumo**

Os Estados estão cada vez mais cientes das graves consequências de estarem expostos a situações de catástrofe e calamidade. Por outro lado, a escassez de recursos financeiros e as restrições orçamentais, típicas da conjuntura atual, obrigam a uma maior racionalização e emprego das Forças Armadas, para além das missões essencialmente militares, também em missões de proteção civil.

Tendo em conta estes dois aspetos, este trabalho analisa o emprego dos recursos logísticos das Forças Armadas em missões de proteção civil, nas situações de catástrofe ou de calamidade, e para isso, organizámo-lo em quatro capítulos: Enquadramento do tema; Recursos logísticos das Forças Armadas de interesse dual; Estudos de caso; Modelo proposto para as Forças Armadas.

A investigação para além de confirmar que as Forças Armadas possuem e empregam recursos logísticos de duplo uso, para o cumprimento de missões de proteção civil, em situações de catástrofe ou calamidade, permite identificar uma nova forma de rentabilizar o emprego desses mesmos recursos ao serviço do País: a Unidade Militar de Apoio de Emergência.



***Abstract***

*States are increasingly aware of the serious consequences of being exposed to disasters and calamity. On the other hand, the lack of financial resources and budgetary constraints, typical of the current situation, demands a greater rationalization and employment of the Armed Forces, in addition to the essentially military missions, also in civil protection missions.*

*Taking into account these two aspects, this paper analyzes the use of logistical resources of the Armed Forces in civil protection missions, in situations of disaster or calamity, and for this, we organize it into four chapters: Framework theme; Logistical resources of Armed Forces of dual interest; Case Studies; Model proposed for the Armed Forces.*

*The investigation beyond confirming that the Armed Forces have and employ dual-purpose logistics resources, to fulfill missions of civil protection in the event of disasters or calamities, identifies a new way to monetize the use of these resources in the service of country: the Military Emergency Support Unit.*



**Palavras-Chave**

Calamidade, Catástrofe, Duplo uso, Interesse dual, Forças Armadas, Proteção Civil, Recursos logísticos, Unidade Militar de Ajuda de Emergência.



### Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos

AgrSan	Agrupamento sanitário
ANPC	Autoridade Nacional de Proteção Civil
BLD	Base de Lanchas de Desembarque
CCS	Companhia de Comando e Serviços
CDefNBQR	Companhia de Defesa Nuclear, Biológica, Química e Radiológica
CEDN	Conceito Estratégico de Defesa Nacional
CEM	Conceito Estratégico Militar
CEMGFA	Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas
CEng A/G	Companhia de Engenharia de Apoio Geral
Cl	Classe
CMA	Centro de Meios Aéreos
Cmd	Comando
CME	Centro Militar de Eletrónica
COC	Comando Operacional Conjunto
CMan	Companhia de Manutenção
CPontes	Companhia de Pontes
CRiabSvc	Companhia de Reabastecimento e Serviços
CRP	Constituição da República Portuguesa
CTmApoio	Companhia de Transmissões de Apoio
CTransp	Companhia de Transportes
DECIF	Dispositivo Especial de Combate a Incêndios Florestais
DGME	Depósito Geral de Material do Exército
DIE	Direção de Infraestruturas
DIOPS	Dispositivo Integrado de Operações de Proteção e Socorro
DISTEX	<i>Disaster Relief Exercise</i>
ElemDefBQ	Elemento de Defesa Biológica e Química
EM	Estado-Maior
EMGFA	Estado-Maior General das Forças Armadas
Esq C-295	Esquadra com aeronaves do tipo C-295
EsqHelis	Esquadra de Helis



EsqPE	Esquadrão de Polícia do Exército
FAP	Força Aérea Portuguesa
FFAA	Forças Armadas
FOST	<i>Flag Officer Sea Training</i>
GIPS	Grupo de Intervenção de Proteção e Socorro
GNR	Guarda Nacional Republicana
GrEqEOD	Grupo de Equipas de <i>Explosive Ordnance Disposal</i>
H	Hipótese
HCM	Hospital Cirúrgico Móvel
HMP	Hospital Militar Principal
IGEOE	Instituto Geográfico do Exército
ISTAR	<i>Intelligence, Surveillance, Target Acquisition and Reconnaissance</i>
INEM	Instituto Nacional de Emergência Médica
LBPC	Lei de Bases da Proteção Civil
LMPQF	Laboratório Militar de Produtos Químicos e Farmacêuticos
LOANPC	Lei Orgânica da Autoridade Nacional de Proteção Civil
LOBOFA	Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas
LOE	Lei Orgânica do Exército
LOEMGFA	Lei Orgânica do Estado-Maior General das Forças Armadas
LOFA	Lei Orgânica da Força Aérea
LOM	Lei Orgânica da Marinha
MM	Manutenção Militar
NBQR-E	Nuclear, Biológico, Químico, Radiológico e Explosivo
NPL	Navio Polivalente Logístico
OMIP	Outras Missões de Interesse Público
PDE	Publicação Doutrinária do Exército
PNDFCI	Plano Nacional de Defesa da Floresta Contra Incêndios
QD	Questão Derivada
RMan	Regimento de Manutenção
RTpt	Regimento de Transportes
SFN	Sistema de Forças Nacional
SIOPS	Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro



UEO	Unidades, Estabelecimentos e Órgãos
ULE	Unidade Logística de Emergência
UMAE	Unidade Militar de Ajuda de Emergência
UME	Unidade Militar de Emergências
UnApAMAS	Unidade de Apoio de Amadora Sintra
UnApGeo	Unidade de Apoio Geospacial
USMC	<i>United States Marine Corps</i>
VTL	Viatura Tática Ligeira



## **Introdução**

Embora a defesa da Pátria portuguesa seja um direito e um dever fundamental de todos os portugueses, compete ao Estado garantir, através das Forças Armadas (FFAA), a defesa militar da República e “satisfazer os compromissos internacionais do Estado Português no âmbito militar e participar em missões humanitárias e de paz assumidas pelas organizações internacionais” de que Portugal faz parte, concretizando, assim, a política de defesa nacional (Governo, 2005).

Para além das missões diretamente relacionadas com a defesa nacional, a Constituição da República Portuguesa define que as FFAA colaborem “em missões de protecção civil, em tarefas relacionadas com a satisfação de necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações.”, ou seja, em missões de âmbito civil e em prol do País (Governo, 2005).

No seguimento desta norma, e para cumprimento da sua missão, as FFAA são dotadas de recursos materiais e humanos, que constituem um investimento do País e podem ser rentabilizados em tempo de paz.

Neste contexto, alguns dos recursos logísticos das FFAA podem ser utilizados em prol da população, em situações de grande perturbação social, nomeadamente catástrofes ou calamidades.

Por outro lado, estando Portugal a atravessar uma crise económico-financeira, que recomenda uma maior racionalização e eficiência na aquisição, na gestão e no emprego dos recursos, torna-se pertinente efetuar uma investigação sobre como rentabilizar os recursos logísticos de interesse dual das FFAA.

Neste sentido, as FFAA deverão adquirir e empregar os seus recursos logísticos, sempre que possível, numa perspetiva do interesse dual (militar e civil), em proveito do país.

Assim, este tema reveste-se de extrema importância por permitir efetuar uma investigação sobre a forma de rentabilizar os recursos logísticos das FFAA. Os resultados desta investigação serão importantes para futuras reflexões, debates e estudos sobre os recursos logísticos de interesse dual das FFAA, que venham a ser realizados, no futuro, sobre este tema.

Tendo em linha de conta o tema “Forças Armadas: Recursos Logísticos de Interesse Dual”, o objeto de estudo deste trabalho é o emprego dos recursos logísticos das



FFAA e está delimitado às missões de proteção civil, em situações de catástrofe ou calamidade.

Para além da delimitação referida, a investigação centra-se nas FFAA portuguesas na atualidade, embora recorra a estudos de caso para obter mais-valias e lições aprendidas das suas experiências, quer ao nível nacional (no interior e exterior das FFAA), bem como a nível internacional, em outras FFAA.

Integrados no objeto de estudo apresentado, os objetivos desta investigação são os seguintes:

- Identificar quais as permissões e limitações de atuação das FFAA, de acordo com o quadro legislativo;
- Identificar situações em que os recursos logísticos das FFAA de interesse dual têm sido empregues em missões de proteção civil e em casos de catástrofe ou calamidade;
- Apresentar as lições identificadas de organizações, ao nível nacional, dentro e fora das FFAA e ao nível internacional, em outras FFAA;
- Apresentar uma proposta de modelo adequado para o emprego dos recursos logísticos de interesse dual.

Nesta investigação, é utilizado o método hipotético-dedutivo, em que se produzem conceitos sistémicos, hipóteses deduzidas e um modelo teórico, permitindo obter uma parte explicativa do problema. Assim, o objetivo é explicar o conteúdo de determinadas premissas, através da análise do geral para o particular, partindo do pressuposto que as premissas verdadeiras levam às conclusões verdadeiras.

Recorremos a estudos de caso das seguintes organizações: Unidade Militar de Emergências (UME), Unidade Logística de Emergência (ULE) e o Grupo de Intervenção de Proteção e Socorro (GIPS). A finalidade destes estudos de caso é identificar experiências e retirar conclusões, para uma possível aplicação às FFAA da atualidade.

Sempre que possível, utilizámos dados primários e também recorremos a entrevistas, como técnicas de recolha de dados, realizadas a militares que, pela sua experiência, responsabilidade ou função trazem valor acrescentado à investigação. Foram os casos das entrevistas realizadas ao Sr. General Loureiro dos Santos, ao Sr. Vice-Almirante Medeiros Alves, ao Sr. Tenente-General Campos Gil (Vice-Chefe do Estado-Maior do Exército) e ao Sr. Tenente-Coronel Albino Tavares (Comandante do GIPS).



Com o intuito de dar uma resposta concreta ao tema do trabalho (o que pretendemos saber) e de guiar toda a investigação, enunciámos a seguinte questão central: “Como rentabilizar o emprego dos recursos logísticos de interesse dual das FFAA em missões de proteção civil, nas situações de catástrofe e de calamidade?”.

Para organizar a investigação foram definidas as seguintes questões derivadas (QD):

- QD1 - "Que enquadramento legal tem o emprego das FFAA como agentes de proteção civil, no que diz respeito a permissões e a limitações?";

- QD2 - "Em que situações os recursos logísticos das FFAA são empregues para cumprimento de missões de proteção civil, em momentos de catástrofe ou de calamidade?";

- QD3 - "Que lições se podem retirar dos estudos de caso da ULE, da UME e do GIPS?";

- QD4 - "Qual o modelo que pode ser adotado pelas FFAA para rentabilizar os recursos logísticos de interesse dual, em missões de proteção civil, nas situações de catástrofe ou de calamidade?";

Para responder concretamente às questões derivadas acima apresentadas, foram levantadas as seguintes hipóteses (H):

- H1 - "Estão identificadas, na legislação, permissões e limitações ao emprego das FFAA, como agentes de proteção civil, em situações de catástrofe ou calamidade.";

- H2 - "É possível identificar situações em que os recursos logísticos das FFAA com interesse dual são empregues para cumprimento de missões de proteção civil em situações de catástrofe ou calamidade.";

- H3 - "Dos estudos de caso da ULE, da UME e do GIPS, existem lições que podem ser incorporadas num modelo mais adequado para as FFAA rentabilizarem os recursos logísticos de interesse dual, em situações de catástrofe ou calamidade.";

- H4 - "Podemos identificar um novo modelo para que as FFAA rentabilizem os recursos logísticos de interesse dual, em situações de catástrofe ou calamidade.".

Estas hipóteses indicam o caminho da procura, fornecem o fio condutor da investigação e o critério de recolha de dados, que confrontará as hipóteses com a realidade.

A investigação está organizada em quatro capítulos: Enquadramento do tema; Recursos logísticos das FFAA de interesse dual; Estudos de caso; Modelo proposto para as Forças Armadas.



No primeiro capítulo, procede-se ao enquadramento geral da temática, definem-se os conceitos base e é feita, ainda, uma abordagem não só ao papel das FFAA como agentes de proteção civil mas também às permissões e delimitações da lei em relação a este assunto.

O segundo apresenta evidências de que as FFAA têm apoiado e colaborado em missões de proteção civil, o que demonstra que os recursos logísticos são de interesse dual. As evidências são apresentadas através de exemplos de apoios programados e não programados das FFAA e de exercícios onde estas participaram em missões de proteção civil.

O terceiro capítulo analisa três estudos de caso de organizações que fazem face a missões de proteção civil, em situações de catástrofe ou calamidade. Um caso interno das FFAA, outro nacional mas externo, e um terceiro, internacional.

O último capítulo, com base na informação recolhida nos três anteriores, propõe um novo modelo para as Forças Armadas, em que os recursos logísticos de interesse dual são rentabilizados, em situações de catástrofe e calamidade.

Nesta investigação, concluímos que as FFAA possuem e empregam recursos logísticos de duplo uso, em tarefas relacionadas com a satisfação de necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações, para o cumprimento de missões de proteção civil, em situações de catástrofe ou calamidade. Para além disso, foi identificada uma forma de emprego, a UMAE, que, não sendo a única solução, permite rentabilizar o emprego desses mesmos recursos ao serviço do País e materializa a resposta deste trabalho à questão central.



## 1. Enquadramento do tema

### a. Situações de catástrofe e calamidade

Catástrofe é “o acidente grave ou série de acidentes graves suscetíveis de provocarem elevados prejuízos materiais e, eventualmente, vítimas, afetando intensamente as condições de vida e o tecido sócio-económico em áreas ou na totalidade do território nacional.” E acidente grave é um acontecimento invulgar que tem efeitos limitados no tempo e no espaço, suscetível de atingir as pessoas e outros seres vivos, os bens ou o ambiente (AR, 2006, p. 4696).

Por outro lado, a “situação de calamidade pode ser declarada quando, face à ocorrência ou perigo de ocorrência de algum ou alguns dos acontecimentos... e à sua previsível intensidade, é reconhecida a necessidade de adoptar medidas de carácter excepcional destinadas a prevenir, reagir ou repor a normalidade das condições de vida nas áreas atingidas pelos seus efeitos.” (AR, 2006, p. 4697).

A crescente ocorrência de catástrofes naturais (sismos, vulcões, incêndios, inundações, ciclones) e tecnológicas (explosões, poluição, contaminação), em várias regiões do planeta, tem demonstrado que, na verdade, o Homem está sujeito a riscos e a fenómenos naturais intensos e que, na maior parte das vezes, não está devidamente preparado para enfrentá-los nem para lidar com as suas consequências. Daí a importância das medidas de prevenção e de proteção de modo a evitar os riscos ou a atenuar e a limitar os seus efeitos (ANPC, 2013).

Os Estados têm vindo a tomar consciência de que podem ser confrontados com a destruição súbita e massiva da sua riqueza e com a ocorrência de desastres humanos de grande escala, necessitando, nesses casos, da solidariedade da comunidade internacional.

Portugal está sujeito aos mesmos riscos de ocorrência de catástrofes e calamidades, e, por isso, necessita de melhorar a sua capacidade de prevenção, de adaptação e de resposta eficaz, nomeadamente no que diz respeito aos seguintes desafios:

“- Alterações climáticas, riscos ambientais e sísmicos, que, quer pelos efeitos destrutivos, quer pelo seu impacto potencialmente prolongado, podem afetar seriamente a capacidade de Estados, sociedades e economias continuarem a funcionar de forma normal e segura;

- Ocorrência de ondas de calor e de frio, com potenciais efeitos na morbilidade e mortalidade da população;



- Atentados ao ecossistema, terrestre e marítimo, como sejam a poluição, a utilização abusiva de recursos marinhos e os incêndios florestais;

- Pandemias e outros riscos sanitários, capazes de criar não só números significativos de vítimas, como de causar problemas de segurança adicionais pelo pânico que podem gerar” (Presidência do Conselho de Ministros, 2013a, p. 1985).

Nas situações de catástrofe ou de calamidade em que seja declarado o estado de sítio, as autoridades da proteção civil subordinam-se às autoridades militares, mas em caso de declaração do estado de emergência, as FFAA apoiam-nas (AR, 1986).

Convém referir que, neste último caso, as autoridades de proteção civil continuam a deter a autoridade e as FFAA apenas prestam apoio, não detendo qualquer tipo de autoridade (Palma, 2011, p. 41).

#### **b. Emprego das Forças Armadas como agentes de proteção civil**

A defesa da Pátria da República Portuguesa é um direito e um dever fundamental de todos os portugueses, contudo compete ao Estado garantir, através das Forças Armadas (FFAA), a defesa militar da República e “...participar em missões humanitárias e de paz assumidas pelas organizações internacionais...” de que Portugal faz parte, concretizando, assim, a política de defesa nacional (Governo, 2005).

Para além da Constituição da República Portuguesa (CRP), também a demais legislação enquadrante das FFAA e até a própria doutrina dos Ramos das FFAA preveem que os Ramos contribuam, de forma integrada, na defesa militar do País, “a fim de garantir a independência nacional, a integridade do território e a liberdade e segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaças externas.” (EME, 2012a, pp. 9-1).

No entanto, para além das missões diretamente relacionadas com a defesa nacional, as FFAA colaboram “em missões de proteção civil, em tarefas relacionadas com a satisfação de necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações”, ou seja, em missões de âmbito civil e em prol do país (Governo, 2005).

Em sintonia com a CRP, a Lei de Defesa Nacional refere que, nos termos da Constituição e da lei, incumbe às Forças Armadas colaborar em missões de proteção civil e em tarefas relacionadas com a satisfação das necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações (AR, 2009a).

Para alcançar os objetivos da Política de Defesa Nacional, o Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN), que, nos termos da lei, visa a definição dos aspetos



fundamentais da estratégia global do Estado, apresenta as missões das FFAA, onde estão incluídas outras de interesse público, nomeadamente no apoio ao desenvolvimento sustentado e à melhoria da qualidade de vida dos portugueses: Apoio ao Serviço Nacional de Proteção Civil, para fazer face a situações de catástrofe ou calamidade pública; Apoio à satisfação das necessidades básicas das populações; Busca e salvamento; Prevenção de incêndios.

Estas missões devem ser executadas, valorizando, sempre que possível, o princípio do duplo uso (Presidência do Conselho de Ministros, 2013a, p. 1991).

Na verdade, se tivermos em conta, também, a doutrina dos ramos das FFAA, verificamos que o Exército deverá estar preparado para executar operações em todo o espetro, com capacidade para combinar em simultâneo os quatro tipos de operações: “ofensivas, defensivas, de estabilização e de apoio civil.” (EME, 2012a, pp. 2-17).

As Operações de Apoio Civil têm como finalidades: “Salvar vidas; Restabelecer serviços essenciais; Melhorar a qualidade de vida das populações; Manter ou restabelecer a lei e ordem; Proteger infraestruturas e património; Manter ou restabelecer as capacidades da administração civil; Moldar o ambiente para facilitar o sucesso das atividades das autoridades civis.” (EME, 2012a, pp. 2-19).

Para atingir as finalidades acima referidas, esta doutrina refere que poderão ser executadas as seguintes tarefas: “Apoio na prevenção e resposta a acidentes graves ou catástrofes; Apoio na satisfação das necessidades básicas e melhoria da qualidade de vida das populações; Apoio na resposta a acidentes graves/incidentes NBQR-E; Apoio a autoridades civis e Forças e Serviços de Segurança no restabelecimento ou na manutenção da Lei e Ordem; Outros apoios específicos.” (EME, 2012a, pp. 2-19).

Estas tarefas, inseridas naquilo que se designa por Missões de Interesse Público<sup>1</sup>, são executadas pelas FFAA para satisfazer as necessidades básicas e melhorar a qualidade de vida das populações, em situações de “acidente grave, catástrofe e calamidade, em articulação com as entidades envolvidas no sistema de proteção civil.” (EME, 2012a, pp. 9-1).

A Lei de Bases da Proteção Civil (LBPC) regulamenta o exercício de funções de proteção civil das FFAA, no âmbito das suas missões específicas, definindo as formas de colaboração e apoio, bem como os procedimentos para os pedidos e respetivas

---

<sup>1</sup> Designação utilizada, por exemplo, no CEDN de 2013. Alguns autores defendem que todas as missões das FFAA são de interesse público, podendo ser de âmbito militar ou não-militar. Por essa razão, o Exército tradicionalmente, usa, em alternativa, a expressão Outras Missões de Interesse Público.



autorizações, nas situações em que é necessário prevenir riscos, proteger ou socorrer pessoas e bens, constituindo-se como agentes de proteção civil (MAI, 2007).

A mesma lei afirma que cabe a todos os órgãos e departamentos da Administração Pública promover as condições indispensáveis à execução da proteção civil, incluindo as Forças Armadas. Acrescenta que são agentes de proteção civil, de acordo com as suas atribuições próprias: Os corpos de bombeiros; As forças de segurança; As Forças Armadas; As autoridades marítima e aeronáutica; O INEM (Instituto Nacional de Emergência Médica) e demais serviços de saúde; Os sapadores florestais.

Neste sentido, as FFAA têm o dever de colaborar e apoiar a Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC) (MAI, 2007).

Desta forma, e de acordo com a legislação, as FFAA colaboram, no âmbito das suas missões específicas, em funções de proteção civil, competindo, por regra<sup>2</sup>, à ANPC, a pedido do comandante operacional nacional ou dos presidentes das câmaras municipais<sup>3</sup>, solicitar ao Estado-Maior General das Forças Armadas (EMGFA) a participação das FFAA.

No que diz respeito à forma como as FFAA se ligam à proteção civil, a Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas (LOBOFA) refere que a ligação é assegurada pelo Comando Operacional Conjunto (COC) (AR, 2009b).

O COC/EMGFA tem a atribuição de “assegurar a ligação com as forças de segurança e outros organismos do Estado relacionados com a segurança e defesa e proteção civil”. O Estado-Maior do COC tem a atribuição de “definir as condições de emprego de forças e meios afetos à componente operacional do Sistema de Forças Armadas para o cumprimento (...) de missões de proteção civil, de tarefas relacionadas com a satisfação das necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações e de outras missões de interesse público” (Governo, 2009).

As forças e elementos militares são empregues sob a cadeia de comando das FFAA, sem prejuízo da necessária articulação com os comandos operacionais da estrutura de proteção civil (AR, 2006).

---

<sup>2</sup> Nas Regiões Autónomas esta colaboração é solicitada pelo governo regional aos comandantes operacionais conjuntos, devendo ser dado conhecimento ao CEMGFA e à ANPC.

<sup>3</sup> Os presidentes das câmaras municipais podem solicitar diretamente a colaboração das FFAA aos comandantes das unidades, em casos de manifesta necessidade, informando o comandante operacional nacional. A autorização da participação é da competência do CEMGFA.



Os agentes e as instituições, sem prejuízo das suas estruturas de direção, comando e chefia, articulam-se operacionalmente sob um comando único nos termos do Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro (SIOPS).

O SIOPS estabelece um conjunto de estruturas, normas e procedimentos que assegura que todos os agentes de proteção Civil atuam, no plano operacional, articuladamente sob um comando único, sem prejuízo da respetiva dependência hierárquica e funcional.

Em suma, este sistema assegura que todas as autoridades de proteção civil “atuam, no plano operacional, articuladamente sob um comando único, sem prejuízo da respetiva dependência hierárquica e funcional” (MAI, 2006).

### **c. Formas de colaboração**

Uma das características das FFAA é a sua capacidade de adaptação organizacional e de garantir um comando e controlo eficazes, fruto dos vários séculos de existência, experiência, especificidade, treino, tipologia de missões e capacidade de transformação. Para cumprimento da sua missão atual, as mesmas possuem um conjunto de capacidades militares e de recursos logísticos que podem ser úteis em missões de âmbito civil, sendo utilizados em situações de exceção e em prol da população portuguesa.

Por outro lado, Portugal atravessa uma crise económico-financeira que exige uma racionalização na aquisição, na gestão e no emprego dos recursos que o país disponibiliza, situação a que nem o Ministério da Defesa Nacional nem as FFAA deverão ficar indiferentes.

A Lei Orgânica do Exército (LOE), a Lei Orgânica da Marinha (LOM) e a Lei Orgânica da Força Aérea (LOFA), as três de 2009, referem que os três Ramos das FFAA colaboram em missões de proteção civil.

Neste contexto, a Lei n.º 27/2006, de 03 de julho – LBPC define duas formas de apoio: apoio programado e apoio não programado.

O apoio programado “é prestado de acordo com o previsto nos programas e planos de emergência previamente elaborados, após parecer favorável das Forças Armadas, havendo, para tanto, integrado nos centros de coordenação operacional um oficial de ligação.” (AR, 2006).

O apoio não programado “é prestado de acordo com a disponibilidade e prioridade de emprego dos meios militares, cabendo ao Estado-Maior-General das Forças Armadas a



determinação das possibilidades de apoio e a coordenação das acções a desenvolver em resposta às solicitações apresentadas.” (AR, 2006).

A colaboração das Forças Armadas pode revestir as seguintes formas:

- “Acções de prevenção, auxílio no combate e rescaldo em incêndios;
- Reforço do pessoal civil nos campos da salubridade e da saúde, em especial na hospitalização e evacuação de feridos e doentes;
- Acções de busca e salvamento;
- Disponibilização de equipamentos e de apoio logístico para as operações;
- Reabilitação de infra-estruturas;
- Execução de reconhecimentos terrestres, aéreos e marítimos e prestação de apoio em comunicações.” (AR, 2006).

A definição de procedimentos relacionados com a participação das FFAA em acções de protecção civil está, também, presente na Diretiva Operacional n.º 006/CEMGFA/2010, documento que estabelece as áreas preferenciais de apoio, a articulação com as estruturas do sistema de protecção civil, identificando ainda as tarefas e procedimentos a adotar pela estrutura de comandos a nível do planeamento, coordenação e execução de acções de protecção civil.

Esta Diretiva é bem explícita no que concerne ao esclarecimento de tarefas, já que refere que o planeamento operacional, a coordenação e acompanhamento do emprego das forças e meios militares do Sistema de Forças Nacional são da responsabilidade do EMGFA, cabendo aos Ramos o planeamento, a preparação e treino, o aprontamento, a execução e o controlo das acções de protecção civil (CEMGFA, 2010).

Assim, a Diretiva do CEMGFA refere formas gerais de colaboração/apoio, sendo que a colaboração das Forças Armadas é concretizada através das acções previstas na legislação aplicável e de outras que, em termos genéricos, podem englobar as seguintes:

- “- Patrulhamento, vigilância e vigilância pós-incêndio florestal;
- Reforço do pessoal civil nos campos da salubridade e da saúde, nomeadamente na triagem, cuidados médicos de emergência e na hospitalização e evacuação de feridos e doentes;
- Acções de busca e salvamento;
- Disponibilização de equipamentos e de apoio logístico, quer para as operações, quer para a população afetada. Pode incluir fornecimento de alimentação (eventualmente



confeção) e distribuição de abastecimentos, nomeadamente medicamentos, água e combustíveis;

- Fornecimento temporário de alojamento, na sua capacidade sobran-te, ou com possibilidade de recurso a tendas;

- Trabalho indiferenciado com pessoal não especializado, incluindo rescaldo de incêndios, montagem de acampamentos de emergência e ações de salubridade nas áreas de catástrofe;

- Reabilitação de infraestruturas;

- Prestação de apoio em comunicações;

- Contribuir na preparação e implementação dos planos de emergência, elaborados aos diferentes níveis (Nacional, Regional, Distrital e Municipal), nos termos da legislação em vigor;

- Participar na realização de exercícios de simulação e treino, para operações de emergência.”.

Para além disso, define ainda, mais especificamente, para cada Ramo das FFAA, as tarefas que lhes compete:

- O transporte marítimo e fluvial, terrestre e aéreo, respetivamente para a Marinha, Exército e FAP;

- A deteção, identificação, monitorização, proteção, descontaminação e gestão de perigos e riscos de agentes NBQ, para o Exército e Força Aérea.

Pese embora as formas de colaboração estejam definidas, verifica-se que a legislação nacional estruturante restringe a atuação das Forças Armadas em cenários de catástrofe ou calamidade. Isto porque, se por um lado, autoriza o apoio logístico às operações (sustentação das forças de socorro), por outro, não contempla o apoio logístico humanitário, ou seja, aquele que contribui diretamente para o apoio às vítimas.

Constata-se, no entanto, que as diretivas ao nível das FFAA e da ANPC têm vindo a alargar essa restrição da lei estruturante, desde a publicação da LBPC até aos dias de hoje.

Na realidade a lei refere que as FFAA apoiam e colaboram com outros agentes de Proteção Civil, no entanto a mesma é genérica. Os apoios tendo sido realizados em situações pontuais, a pedido das estruturas de proteção civil, como por exemplo, o apoio de energia elétrica no Distrito de Pombal no início do ano. As situações programadas, como o



Plano Lira e o Plano Vulcano, são uma tentativa, de uma forma planeada, estruturada e coordenada, de delimitar o apoio das FFAA a situações de emergência (Gil, 2013).

Para o Tenente-General Campos Gil “verificou-se a necessidade de ser mais abrangente quando se começou a colocar outra tipologia de “ameaças” e riscos ao ambiente, no domínio de eventuais situações de catástrofe, como os desastres de natureza química (como por exemplo, o ocorrido nas fábricas de celulose), de natureza biológica (o exemplo da herdade de Alcácer do Sal relacionado com peste suína) ou mesmo radiológico (desastre de Chernobyl, em que foi necessário monitorizar alimentos vindos do outro lado da Europa e monitorizar a atmosfera quanto a contaminação radioativa). Neste contexto existem capacidades instaladas no País, nomeadamente nas FFAA, que podem ser disponibilizadas ao serviço da Nação, numa perspetiva de duplo uso. Neste contexto, começou-se a falar numa autoridade nacional no âmbito da defesa biológica, numa autoridade nacional no âmbito de defesa química, pelo que importa saber quem é a entidade que terá, neste âmbito, autoridade e competência, por ter *know-how*, meios e experiência para atuar.” (Anexo B) (Gil, 2013).

#### **d. Recursos logísticos de interesse dual**

Em termos doutrinários, a Logística pode ser vista como a “ciência do planeamento e da execução de movimentos e sustentação de forças”, ou seja, preocupa-se em manter o potencial de combate colocando os recursos necessários, na quantidade correta, em tempo e no local oportuno e em condições de serem utilizados de imediato (EME, 2007, pp. 2-3).

Quando se faz a referência a recursos, associa-se, normalmente, a recursos humanos, materiais e financeiros. Também se usa a designação de recursos logísticos, por vezes, para designar recursos materiais ou, simultaneamente, recursos humanos e materiais. A própria designação de apoio logístico engloba a área de recursos materiais e humanos.

No desenvolvimento deste trabalho, utilizaremos a designação de recursos logísticos como sendo o conjunto de recursos humanos e materiais necessários para operar determinadas capacidades, onde se inclui, ainda, a formação, a experiência e a doutrina necessárias.

Tem-se verificado que, ultimamente, quer no meio militar quer no meio político, a expressão “duplo uso” tem sido recorrente, podendo, inclusivamente, concluir-se que, com o acentuar da crise, o conceito está a ter maior relevância.



A título ilustrativo, a imprensa tem referido a importância do duplo uso nas FFAA: “O CEDN adverte para a necessidade de equilibrar os gastos das Forças Armadas entre pessoal e operações e defende que este setor deve «maximizar práticas de duplo uso e partilha de recursos».” (TVI24, 2013).

Torna-se pertinente referir que há quem defenda que este conceito não é novo: “O duplo uso, designação jovem para uma realidade centenária, tem sido explorada por diversos países, eventualmente com outras designações.” (Galrito, 2012).

Na verdade, o conceito “duplo uso” nasceu no seio do direito do comércio internacional, designando bens e tecnologias que podem ser usados para fins de natureza civil ou militar, simultaneamente (Paulo, 2012).

“Na Marinha, este conceito surgiu para que, em simultâneo, fosse assegurada a atuação militar, inerente à função de Defesa Militar e uma atuação não-militar, nas funções de segurança e autoridade do Estado no domínio interno” (Monteiro, 2011, pp. 18-20).

As missões das FFAA de “Duplo Uso estão refletidas nas Leis Orgânicas de cada componente, onde ao nível da componente naval, a Marinha tem como responsabilidade exercer a Autoridade Marítima, Busca e Salvamento Marítimo, operações e actividades no domínio das ciências e técnicas do mar. O Exército tem como responsabilidade colaborar em missões de proteção civil e em tarefas relacionadas com a satisfação das necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações. A Força Aérea possui responsabilidades no âmbito da fiscalização e controlo do Espaço Aéreo.” (Monteiro, 2011, pp. 18-20).

Tendo em conta o exposto anteriormente, e para efeitos deste estudo, o conceito de duplo uso adotado é o seguinte: “o conceito de duplo uso baseia-se no emprego dos meios das FFAA no serviço público militar e no serviço público não militar, compatibilizando, em conformidade com o ordenamento constitucional e legal em vigor, o cumprimento das tarefas de serviço público militar com as tarefas de serviço público não militar, potenciando sinergias, assentes na racionalização e complementaridade dos meios e da sua logística...” (Palma, 2011, p. 44).

Quando as estruturas de Proteção Civil não são suficientes, as capacidades de duplo uso das Forças Armadas podem ser usadas em apoio, pontualmente. “As situações pontuais, que têm um grau de gravidade e de densidade elevado e de grande impacto público, mas de alguma forma contida, requerem uma resposta eficaz de quem sabe e de quem tem capacidade, autonomia e rapidez de intervenção” (Anexo B) (Gil, 2013).



Continuando o raciocínio, e tendo por base o título e o objeto do trabalho, considerou-se que “interesse dual” tem o mesmo significado que “duplo uso”, explicado anteriormente, pelo que os recursos logísticos existentes nas FFAA, para cumprimento da sua missão estritamente militar, são utilizados para cumprimento de missões não-militares, sem haver lugar a duplicação ou incremento de recursos. Esta ideia é defendida pelos três Oficiais Gerais entrevistados, ou seja, o conceito de duplo uso apresentado aplica-se ao conceito deste trabalho (Anexos B, C e D).

#### **e. Síntese conclusiva**

É um facto que existe uma crescente ocorrência de catástrofes naturais (sismos, vulcões, incêndios, inundações, ciclones) e tecnológicas (explosões, poluição, contaminação), em várias regiões do planeta. O Homem está sujeito a riscos e a fenómenos naturais intensos e que, na maior parte das vezes, não está devidamente preparado para enfrentá-los nem para lidar com as suas consequências.

Neste contexto, neste capítulo, realçou-se a importância dos Estados estarem preparados para os riscos e perigos das catástrofes e das calamidades, pelas consequências negativas que estas trazem para o bem-estar da população.

Nesse sentido, e dada a maior consciência sobre aquelas consequências, os Estados tendem a empenhar, cada vez mais, as FFAA como agentes de proteção civil, em tarefas relacionadas com a satisfação de necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações.

Em Portugal, a lei define que as FFAA são agentes de proteção civil e estabelece as formas de colaboração em apoio ao Sistema Nacional de Proteção Civil, restringindo, no entanto, a atuação das FFAA.

As formas de colaboração previstas na lei são as seguintes: Ações de prevenção, auxílio no combate e rescaldo em incêndios; Reforço do pessoal civil nos campos da salubridade e da saúde, em especial na hospitalização e evacuação de feridos e doentes; Ações de busca e salvamento; Disponibilização de equipamentos e de apoio logístico para as operações; Reabilitação de infraestruturas; Execução de reconhecimentos terrestres, aéreos e marítimos e prestação de apoio em comunicações.

Por um lado, não está previsto o apoio logístico humanitário, aquele que contribui para o apoio às vítimas e, por outro, não são maximizadas as capacidades das FFAA no apoio ao Sistema Nacional de Proteção Civil. Um exemplo disso é a não inclusão da defesa



biológica e química nas formas de colaboração. Inclusivamente, defende-se que as FFAA deveriam constituir-se como autoridade nacional para a área da defesa biológica e química, evitando duplicação de recursos em outras organizações do Estado (Gil, 2013).

São, também, estabelecidos, explicados e relacionados os conceitos que têm importância para esta investigação, tais como “recursos logísticos”, “interesse dual” e “duplo uso”.

Assim, este capítulo responde à QD 1 e a H1 confirma-se.



## 2. Recursos logísticos das FFAA com interesse dual

### a. Considerações gerais

Após o enquadramento realizado anteriormente, neste capítulo, apresentam-se as evidências de que as FFAA possuem e empregam recursos logísticos numa perspetiva de duplo uso, para cumprimento de missões de proteção civil.

O capítulo inicia-se com uma abordagem às capacidades militares de cada um dos Ramos das FFAA, definidos no Sistema de Forças Nacional (SFN).

De seguida, apresentam-se evidências concretas da existência de planeamento de operações de apoio das FFAA às estruturas de proteção civil, bem como de planeamento da proteção civil onde inclui a atuação das FFAA como agente de proteção civil.

Por último, apresentam-se alguns exemplos de apoios das FFAA às estruturas de proteção civil e, ainda, exercícios conjuntos entre as FFAA e as estruturas de proteção civil.

O SFN não define para a Marinha uma capacidade específica no âmbito da Proteção Civil, à semelhança do que é feito para o Exército e para a Força Aérea. No entanto, afirma que a Marinha deve ter a capacidade militar de Projeção de Força, em que uma das finalidades é garantir uma componente de transporte para apoio logístico de forças empregues em ações de assistência humanitária, de acidente, ou mesmo de catástrofe, com os seguintes recursos logísticos: Navio Polivalente Logístico e Batalhão Ligeiro de Desembarque (MDN, 2004, p. 8).

Para o Exército está definida uma capacidade militar de executar Outras Missões de Interesse Público (OMIP), com as seguintes unidades: “CEng/ A/G (2x); CPontes; CDefNBQR; CTmApoio; CTransp; CReabSvc/ A/G; HCM<sup>4</sup>; UnApGeo” (MDN, 2004, p. 36).

Para a Força Aérea Portuguesa (FAP) é definida uma capacidade militar de Apoio a Combate a Incêndios, com os seguintes recursos logísticos: Helicópteros ligeiros; Aeronaves de transporte (também têm capacidade de fotografia aérea e geofísica). (MDN, 2004, p. 57).

Assim, e de acordo com o exposto, as FFAA possuem e utilizam recursos logísticos relativos às funções de combate “apoio de serviços” e “proteção da força”, que podem ser utilizados em prol das missões de proteção civil.

---

<sup>4</sup> Recentemente deu lugar ao Agrupamento Sanitário.



### **b. Apoios programados**

Conforme vimos anteriormente, o apoio das FFAA, no âmbito da proteção civil, pode ser realizado de duas formas distintas: apoio programado e apoio não programado.

O apoio programado é materializado pelos planos das FFAA e da Proteção Civil. Assim, centramo-nos, de seguida, nos das FFAA, que são elaborados pelos Ramos e Comandos de Zona nas Regiões Autónomas, em coordenação com os respetivos Comandos Operacionais (Comando Operacional Conjunto (COC), Comando Operacional dos Açores e Comando Operacional da Madeira, e aprovados pelo CEMGFA (Silva, 2010, p. 165).

O Exército e a Marinha colocam as suas capacidades e recursos logísticos ao serviço de Portugal, em situações de emergência ou calamidade, evidenciando versatilidade e flexibilidade de emprego, refletindo o interesse dual dos recursos das FFAA (Silva, 2010, p. 165).

O Exército possui três planos, cada um para uma situação concreta, o Lira, o Aluvião e o Célula. A Marinha possui o Plano Tejo. De acordo com a tipificação dos riscos, todos os planos estabelecem as medidas a adotar e identificam os recursos logísticos a utilizar.

Assim, e fazendo a caracterização individual de cada plano, pode dizer-se que o Plano Lira permite ao Exército apoiar a estrutura de Proteção Civil na defesa da floresta contra incêndios, nomeadamente no que diz respeito a ações de rescaldo, de vigilância ativa pós-rescaldo e no apoio logístico às corporações de bombeiros, aos serviços florestais e a outros agentes de Proteção Civil que se encontrem em operações.

As Unidades são empregues, preferencialmente, nas suas áreas de responsabilidade de apoio, sendo o apoio materializado através de ações de colaboração, tais como: Operações de rescaldo (com as Corporações de Bombeiros); Alimentação; Transporte; Apoio sanitário de emergência (incluindo evacuação terrestre de sinistrados); Material diverso; Abastecimento de água a populações carenciadas; Abastecimento de água a unidades empenhadas no combate a incêndios; Abastecimento de água a aeronaves militares e civis de combate a incêndios (Tancos, S. Jacinto e Sta. Margarida); Infraestruturas de apoio; Operações de rescaldo ou de combate indiretos a incêndios e defesa de aglomerados populacionais (Meios de engenharia militar); Reabilitação de infraestruturas danificadas pelos incêndios.



Para realizar as ações referidas, o Exército utiliza, geralmente, os seguintes recursos logísticos: Viatura tática ligeira (VTL); Viatura trator com plataforma; Trator de lagartas; Autotanque de água; Pronto-socorro pesado; Viatura de transporte das forças; Motobombas; Motosserras; Pás; Enxadas, Picaretas, entre outros de acordo com as necessidades.

No âmbito do Plano Lira, são empregues cerca de 700 militares, pertencentes a várias Unidades do Exército (EME, 2012b).

Este Plano prevê os seguintes estados e níveis de prontidão: VERDE (72 horas), AZUL (24 horas), AMARELO (seis horas), LARANJA (duas horas) e VERMELHO (imediata). Estes níveis são definidos pela ANPC em função da avaliação do grau de risco.

O Plano Aluvião permite a colaboração do Exército com “a estrutura de Proteção Civil em situações de cheias, nomeadamente, nas ações de busca e salvamento, na garantia da mobilidade das populações e no apoio logístico aos Agentes de Proteção Civil em operações.” (EME, 2012c).

As Unidades do Exército realizam o apoio através de ações de colaboração com a Proteção Civil, nomeadamente: Busca e salvamento terrestre de pessoas e bens; Meios de transporte; Meios de transposição e de esgotamento de águas; Instalações para alojamento de emergência; Alimentação ou géneros alimentares; Abastecimento de água; Material diverso (aquartelamento, tendas de campanha, geradores, depósitos de água, entre outros); Salubridade e saúde (reforço); Apoio sanitário de emergência (inclui evacuação terrestre de sinistrados); Manutenção de itinerários essenciais ao apoio às pessoas a socorrer; Reabilitação de infraestruturas danificadas pelas cheias (EME, 2012c).

No que diz respeito a recursos, o Exército tem disponíveis meios idênticos aos utilizados no Plano Lira, existindo outros mais específicos para as ações de apoio referidas, como por, exemplo, os botes do tipo “zebro”.

Para estas situações, as Unidades do Exército tiveram de prevenção cerca de 330 militares, de acordo com os estados e níveis de prontidão estabelecidos, sendo os mesmos do Plano Lira (EME, 2012c).

O Plano de Cheias do Tejo, da Marinha, tem um objetivo idêntico ao Plano Aluvião, ou seja, auxiliar e apoiar as populações, salvaguardando os bens materiais públicos e privados afetados pelas cheias, com a finalidade de contribuir para minimizar os efeitos destas sobre as pessoas e bens, como, por exemplo, os cortes nas vias de comunicações.



O Plano é ativado, normalmente, entre os meses de outubro e abril e tem a sua aplicação na região entre Tancos e o vale de Santarém. Os principais recursos utilizados são: lanchas de desembarque, botes de borracha, patrões e geradores (EMA, 2001).

O Plano Célula prevê que o Exército, quando solicitado pela ANPC, empregue a sua capacidade na área da defesa biológica e química, através do ElemDefBQ, “desenvolvendo ações tendentes a minimizar e/ou a prevenir os efeitos negativos decorrentes de incidentes biológicos e/ou químicos, nomeadamente, em ações de reconhecimento, identificação, avaliação, monitorização e descontaminação BQ, e ainda, em ações de reforço ao isolamento/marcação de áreas contaminadas, transporte de materiais e de patrulhamento.” (EME, 2008).

O grau de prontidão do ElemDefBQ é de duas a 12 horas, conforme a tipologia da força necessária no momento do emprego e está em sintonia com a Diretiva Operacional nº 3 - NRBQ - Dispositivo Integrado de Operações – Nuclear, Biológico e Químico.

Ainda no âmbito do apoio programado, a própria ANPC possui planos de emergência, onde inclui a participação das FFAA como Agentes de Proteção Civil e onde define, em concreto, que formas de apoio são prestadas.

Como exemplos disso, referem-se os seguintes: Plano Nacional de Emergência de Proteção Civil; Planos Especiais de Emergência (de Risco Sísmico Área Metropolitana de Lisboa e Concelhos Limítrofes; de Risco Sísmico e de Tsunamis na Região do Algarve); Plano Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios (PNDFCI); Planos Regionais, Distritais, Municipais de Emergência de Proteção Civil. Para além dos planos referidos, a ANPC possui Diretivas Operacionais Nacionais, tais como: a DIOPS - Dispositivo Integrado de Operações de Proteção e Socorro (Dir OP n.º1); DECIF - Dispositivo Especial de Combate a Incêndios Florestais (Dir. Op. n.º2); NRBQ - Dispositivo Integrado de Operações – Nuclear, Biológico e Químico (Dir. Op. n.º3).

Para coordenar a ligação entre as FFAA e a ANPC, para planeamento e execução dos referidos planos, existe um Oficial de ligação junto da ANPC, representante das FFAA, que possui autoridade técnica sobre os Oficiais de ligação das Unidades das FFAA. Contudo, estes desempenham esta função em acumulação de funções com outras desempenhadas nas Unidades.

Recentemente, têm surgido notícias na imprensa que fazem antever uma maior participação da FAP em missões de proteção civil, nomeadamente na vigilância e combate a incêndios, tais como: “O Ministro da Defesa Nacional, José Pedro Aguiar-Branco,



afirmou que existe todo o interesse em empenhar as aeronaves C295 no combate aos incêndios e na ajuda à coordenação das operações.” (MDN, 2013); “Durante um ‘briefing’ que antecedeu o embarque, o CEMFA, general José Pinheiro, afirmou que o C-295 e o P3-C têm capacidade e podem ser empenhados em missões de "combate aos fogos" e na "ajuda na coordenação" das operações” (MSN notícias, 2013).

### **c. Apoios não-programados**

No que diz respeito aos apoios não-programados, que dizem respeito a pedidos inopinados e que abrangem situações que não estão planeadas nos documentos referidos anteriormente, as FFAA dão resposta de acordo com as suas capacidades e recursos logísticos disponíveis, no momento.

Um exemplo disso foi a participação na “recuperação ou criação de alternativas de circulação, como a montagem de pontes militares e remoção de escombros, como foi o caso na Madeira em 2010, existem outras capacidades, de natureza não operacional que e se conjugadas podem efetivamente, prestar apoio logístico humanitário, para além do aspeto da evacuação e hospitalização de vítimas” (Correia dos Santos, 2013).

Também aquando das inundações na Madeira, em 2010, as FFAA disponibilizaram infraestruturas militares para alojamento e ainda serviços para os desalojados.

Um outro exemplo de apoio não programado prestado pelas FFAA, no início do presente ano, foi a operação militar de apoio de emergência à população da região de Pombal, disponibilizando energia elétrica com o recurso a 12 geradores elétricos, facto que proporcionou energia elétrica a cerca de 800 habitações (EME, 2013).

A Marinha realizou ações, em Janeiro de 1980, com o NRP Jacinto Cândido, na sequência do sismo nos Açores, que afetou as ilhas Terceira, São Jorge e Faial.

As experiências na Ribeira Quente, em 1997, no Faial, em 1998, em Moçambique, em 1999 e em Timor, nos anos 1999/2000, permitiram identificar quais as áreas a melhorar, tendo-se salientado o apoio na área da saúde (Correia dos Santos, 2013).

Constatámos que têm sido várias as solicitações da ANPC às FFAA para intervenção e apoio das estruturas civis, em virtude daquelas possuírem recursos logísticos disponíveis e com um grau de prontidão, que em Portugal, não existem nas estruturas civis.

Têm sido publicadas notícias em revista da especialidade ou no site do EMGFA demonstrando a importância da participação da FAP em missões de interesse público, tais como: “Os dados estatísticos são, aliás, bem exemplificativos da importância e do impacto



que estas missões têm na vida dos portugueses. Só este ano o dispositivo de forças já realizou mais de 78 missões de soberania e interesse público, superando as 194 horas de voo, enquanto, em 2012, foram desencadeadas 459 missões, num total de 1005 horas.” (Mata, 2013); “Uma aeronave em destacamento no Aeródromo de Manobra N°3 (AM3), Porto Santo, efetuou duas missões de evacuação médica... A aeronave, um C-295M da Esquadra 502, descolou do AM3 por duas vezes para realizar o transporte urgente de uma idosa com graves problemas de saúde e de um doente. Num total de duas horas de voo, ambos foram transportados para o Funchal e daí para uma unidade hospitalar onde receberam assistência médica específica.” (EMFA, 2012).

#### **d. Exercícios em missões de proteção civil**

Para além dos planos dos Ramos das FFAA e da ANPC, realizam-se exercícios para treino e operacionalização desses mesmos planos, permitindo uma interação mais concreta entre as estruturas militares e as civis.

Um exemplo dessa interação foi a realização do exercício PROCIV IV, em 2008, de âmbito nacional, que teve como objetivo operacionalizar o Plano Especial de Emergência para o Risco Sísmico na Área Metropolitana de Lisboa e Concelhos Limítrofes.

O Exercício PTQUAKE09 é um exercício ao nível europeu, em cooperação com países estrangeiros, designadamente, Espanha, França e Grécia, que tem como finalidade testar e exercitar a capacidade de resposta da Autoridade Nacional de Proteção Civil, dos mecanismos de articulação com diversos Agentes de Proteção Civil, onde se incluem as FFAA, e dos sistemas de apoio à decisão, numa situação simulada de ocorrência de um sismo (ANPC, 2009).

A Marinha tem participado no Exercício *Disaster Relief Exercise* (DISTEX), que tem por objetivo treinar a Assistência Humanitária, atendendo aos diversos condicionalismos de uma situação de catástrofe, bem como das valências de cada classe de navios. Neste exercício é simulada uma situação de uma localidade atingida por uma catástrofe natural, um sismo ou ciclone, onde, o cenário prevê que os acessos rodoviários fiquem inutilizados, as infraestruturas básicas estejam bastante danificadas e inoperacionais e exista um elevado número de vítimas a necessitar de cuidados básicos e assistência humanitária (Correia dos Santos, 2013).



A Marinha, a partir dos anos 90 do século passado, beneficiando da integração das Fragatas da Classe Vasco da Gama, iniciou treino de assistência humanitária e de apoio a catástrofes com a Marinha do Reino Unido, no centro de treino da base naval de Devonport – Plymouth, sob a égide do *Flag Officer Sea Training* (FOST) (Correia dos Santos, 2013).

Em 2006, foi criada a Vila D'ELA, recentemente integrada na Escola de Tecnologias Navais, no Alfeite, onde se realizam os treinos das guarnições dos navios tipo corveta e fragata no apoio a populações sinistradas.

Tendo em linha de conta a experiência acumulada em treinos e exercícios, quer a nível nacional como internacional, constata-se que as FFAA desenvolvem uma interação com as estruturas civis, no sentido de poderem dar um apoio mais eficaz nos casos de ocorrência de catástrofe ou calamidade (Correia dos Santos, 2013).

Para além dos exercícios referidos, importa realçar as missões das Forças Nacionais Destacadas, realizadas em diversos teatros de operações, desde a Bósnia-Herzegovina até Timor, em que as FFAA prestaram assistência humanitária às populações dos respetivos países. Este facto vem provar que as FFAA possuem uma larga experiência na assistência humanitária a nível internacional, podendo essa mesma experiência ser empregue em prol da população portuguesa.

#### **e. Síntese conclusiva**

Neste capítulo, são identificadas as evidências da participação das FFAA em missões de proteção civil.

As FFAA possuem capacidades militares específicas para fazer face àquelas missões, numa perspetiva de duplo uso, já que os recursos aí empregues são os mesmos que são empregues nas capacidades militares referentes à missão principal das FFAA.

As evidências apresentadas situam-se não só ao nível dos apoios programados, dos apoios não-programados e dos exercícios em missões de proteção civil.

Nos apoios programados estão identificados os exemplos dos Planos das FFAA (Plano Lira, Plano Aluvião, Plano Tejo, Plano Célula) e dos Planos da ANPC (Plano Nacional de Emergência de Proteção Civil, Planos Especiais de Emergência, Plano Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios, Planos Regionais, Distritais, Municipais de Emergência de Proteção Civil e Diretivas Operacionais Nacionais).



Ao nível dos apoios não-programados, são apresentados os exemplos das inundações na Madeira, em 2010, entre outros, e, ainda, com exercícios em missões de proteção civil, como, por exemplo, o PTQUAKE e o DISTEX.

Para além disso, realça-se a larga experiência das FFAA na assistência humanitária, a nível internacional, através das Forças Nacionais Destacadas em diversos teatros de operações.

Assim, este capítulo responde à QD2 e confirma a H2.



### **3. Estudos de caso**

#### **a. Considerações gerais**

No capítulo anterior, apresentaram-se as evidências de que as FFAA utilizam recursos logísticos numa perspetiva de duplo uso, para cumprimento de missões de proteção civil.

De seguida, importa analisar alguns estudos de caso, dos quais se retiram lições que, com as devidas adaptações, contribuem para a construção de um novo modelo de apoio às missões de Proteção Civil por parte das FFAA, em situações de catástrofe ou calamidade.

Neste sentido, efetuámos três estudos de caso, de organizações que são empregues em missões de interesse público e em casos de catástrofe ou calamidade: o da Unidade Logística de Emergência (ULE), do Exército; o da Unidade Militar de Emergências<sup>5</sup> (UME), de Espanha; o do Grupo de Intervenção de Proteção e Socorro (GIPS) da Guarda Nacional Republicana (GNR).

Torna-se pertinente referir que foram escolhidos estes casos, visto que englobam organizações militares portuguesas e estrangeiras, cujo principal objetivo é fazer face a situações de emergência ou catástrofe.

O primeiro explora a missão, o conceito de operação e os módulos da organização.

O segundo estudo de caso analisa uma unidade estrangeira, nomeadamente a missão, a organização, o conceito de emprego, as capacidades, os recursos logísticos e as relações de comando (comando conjunto sob a dependência do CEMGFA).

O último caso examina a unidade na sua perspetiva da missão, do conceito de operação, das capacidades, dos recursos logísticos e da exploração da perspetiva do duplo uso.

#### **b. Unidade Logística de Emergência**

Em 2011, o Comando da Logística do Exército propôs a criação de uma unidade, a ULE, para apoio a situações de calamidade, a atuar em território nacional. A sua constituição tinha por base os recursos logísticos existentes nas Unidades, Estabelecimentos e Órgãos (UEO), sob a dependência hierárquica daquele Comando.

Esta unidade deveria ter capacidade para, através da identificação e reunião dos meios necessários, montar um campo de desalojados para 500 pessoas, possibilitando a

---

<sup>5</sup> Traduzido do espanhol “Unidad Militar de Emergencias”.



ajuda de emergência nas áreas de alojamento, alimentação e serviços, nas primeiras 24 horas após ativação. Esta capacidade poderia expandir-se até 1.000 pessoas, de forma faseada, após as primeiras 24 horas, sem apoio de uma unidade territorial, em qualquer zona do Continente (CmdLog, 2011).

O conceito de emprego englobava três fases:

Fase I – Nas primeiras 24 horas, após ativação, garantir a capacidade de alojamento, de fornecimento de alimentação, do serviço de latrinas e fornecimento de água para higiene pessoal básica, para 500 desalojados; de avaliação de infraestruturas e de apoio geográfico; de transporte de desalojados; de triagem, reanimação, retenção limitada e evacuação de doentes críticos.

Fase II – Entre as 24 horas e as 48 horas, após ativação, garantir a capacidade de alojamento, de confeção e distribuição de alimentação quente, do serviço de latrinas e banhos para 500 desalojados; de fornecimento de energia e iluminação; de triagem, reanimação, retenção acrescida e evacuação de doentes críticos; de consultas e tratamentos médicos; de segurança alimentar e epidemiológica.

Fase III – Entre as 48 horas e as 72 horas, após ativação, garantir a totalidade das restantes capacidades dos módulos para apoio até 1.000 desalojados (CmdLog, 2011).

O apoio referido nas três fases seria realizado através dos seguintes módulos, garantidos pela unidade referida:

- Módulo de comando (UnApAMAS): Comando e controlo da ULE;
- Módulo reabastecimento (DGME e MM): Reabastecimento de artigos da CI I, II, III, VII e IX à ULE; Transporte dos artigos CI I e III;
- Módulo de manutenção (RMan): Manutenção de material e viaturas da ULE;
- Módulo de energia (CME): Fornecimento de energia, instalação e manutenção da rede elétrica no campo de desalojados;
- Módulo de transporte (RTpt): Transporte de desalojados da área sinistrada para o campo de desalojados e transporte gerais de artigos CI II e VII;
- Módulo de serviços (UnApAMAS): Fornecimento de alojamento, alimentação confeccionada e serviços de banhos, latrinas e lavandaria;
- Módulo de avaliação de infraestruturas e apoio geográfico (DIE e IGEOE): Reconhecimento e seleção da área onde deverá ser instalado o campo de desalojados, caso se localize no exterior de uma área militar; Reconhecimento e avaliação da estabilidade do



edificado e pontes da zona sinistrada; Atualização da informação geográfica da zona sinistrada;

- Módulo de apoio sanitário (HMP, LMPQF, LabBromatologia/LabDefBio): garante a triagem e reanimação, evacuação sanitária, retenção limitada para doentes críticos, consultas médicas, gestão do stress, farmácia, segurança alimentar e epidemiológica e reabastecimento de artigos CI VIII (CmdLog, 2011).

Pretendia-se que esta unidade ficasse sediada na Unidade de Apoio Amadora-Sintra (UnApAMAS). Participou em exercícios e demonstrações de capacidades, nomeadamente dos seus módulos no dia do Comando da Logística, no Depósito Geral de Material do Exército (CmdLog, 2011).

A análise do estudo de caso da ULE permite refletir sobre o conceito de emprego, as capacidades e os recursos logísticos para uma futura organização das FFAA, no sentido de ser dada uma resposta mais eficaz no apoio a situações de catástrofe e calamidade.

### **c. Unidade Militar de Emergências**

A legislação espanhola define que as FFAA espanholas têm o dever de preservar a segurança e bem-estar dos cidadãos em situações de riscos graves, catástrofes, calamidades ou outras necessidades públicas, à semelhança da legislação portuguesa.

Está estabelecido que a UME é a unidade de primeira intervenção das FFAA, sendo, por isso, o elemento canalizador dos recursos logísticos das FFAA para emprego nas situações referidas. Esta unidade está organicamente dependente do Ministro da Defesa e operacionalmente do Chefe de Estado-Maior da Defesa e atua como um comando conjunto (EME, 2012d).

Caso seja decretado uma emergência ao nível nacional, nomeadamente, quando uma catástrofe/incidente é considerada de interesse nacional, o Comandante da UME assume o Comando de todas as operações, incluindo outros agentes de proteção civil. Nos restantes casos, a UME apoia as estruturas de Proteção Civil, ao nível local ou regional, ligando-se à estrutura civil de comando das operações através de um Oficial de Ligação, e normalmente, é atribuída à Unidade uma área geográfica de atuação (EME, 2012d).

A Unidade está organizada, conforme figura 1, em: Quartel-General; Unidade de Quartel-General; Agrupamento de Meios Aéreos; Cinco Batalhões de Intervenção; Regimento de Apoio a Emergências. Cada Batalhão de Intervenção é composto por: Comando e Companhia de Comando e Serviços; Duas Companhias de Intervenção; Uma



Companhia de Engenharia. O 1º Batalhão de Intervenção possui uma Companhia de Intervenção vocacionada para ocorrer a emergências no âmbito NBQR. O Regimento de Apoio tem por missão garantir o apoio logístico à UME, nomeadamente, em reabastecimento, transporte e manutenção (EME, 2012d).

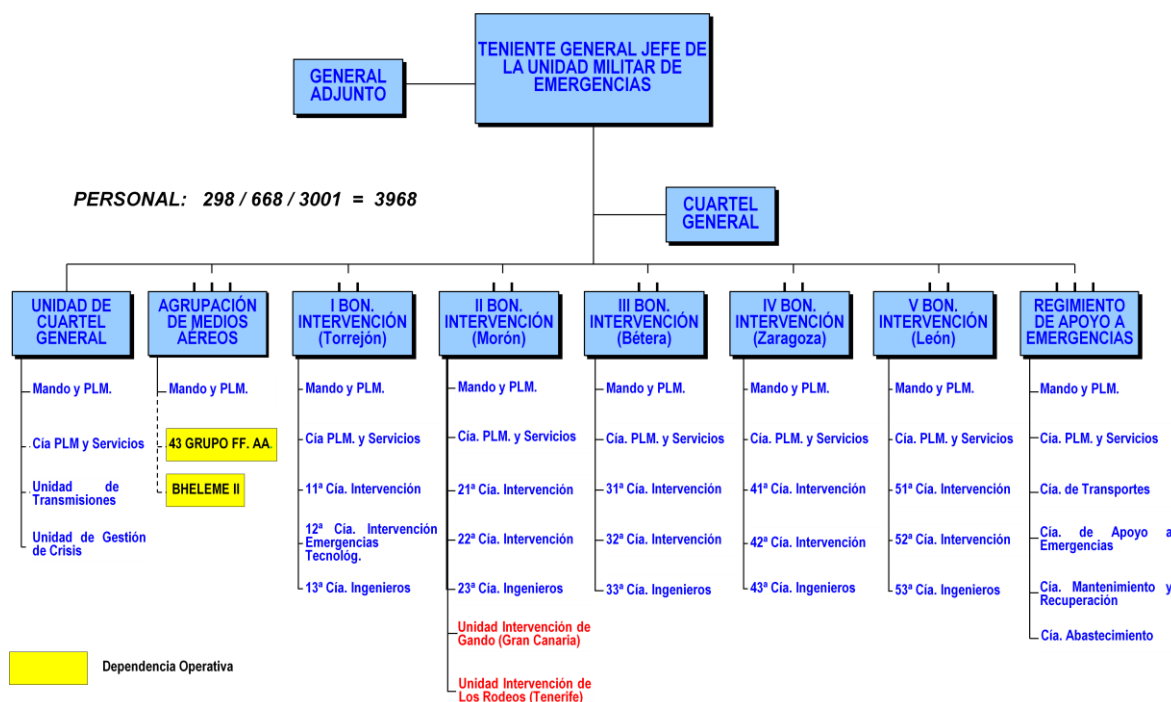


Figura 1 - Organograma da UME

Fonte: (EME, 2012d)

No que diz respeito a efetivos, a UME possui 3968 militares. Os militares que constituem a UME são maioritariamente provenientes do Exército, tendo a Marinha e a Força Aérea uma representação menos significativa, conforme tabela 1.

Tabela 1 - Efetivo da UME por Ramos das FFAA (%)

Fonte: (EME, 2012d)

Ramo	Exército	Força Aérea	Marinha	Corpos Comuns
<b>Efetivo (%)</b>	90	7	2	1

A missão é intervir em qualquer lugar, no território espanhol, nos casos de riscos graves, catástrofe, calamidade ou outras necessidades públicas, para contribuir para a segurança e bem-estar dos cidadãos.



O conceito de emprego está diretamente relacionado com a programação de intervenção por probabilidade de ocorrência, elaborando o planeamento para atuar em três tipologias de campanhas distintas: Resgate; Luta Contra Incêndios Florestais; Intempéries de Inverno (EME, 2012d).

Consoante a campanha em vigor, a UME reorganiza os seus Batalhões de Intervenção para dar resposta às emergências que apresentam maior grau de probabilidade de ocorrência.

Quando há necessidade de emprego das forças e dos seus recursos logísticos, no âmbito da proteção civil, os ramos colocam-nos sob o comando da UME.

Tabela 2 - Equipamentos principais da UME

Fonte: (EME, 2012d)

<b>Equipamento / Meios</b>	<b>Objetivo Final</b>	<b>Existências atuais</b>
Avião anfíbio	24	17
Helicóptero	19	7
Viatura Pesada	353	138
Viatura Ligeira	525	321
Viatura Combate a Incêndios (“autobomba”)	186	171
Viatura Combate a Incêndios (“nodrizas”)	62	42
Trator de lagartas	99	78
Limpador de Neves	32	14
Viatura Blindada de Transporte de Pessoal	12	12
Canídeos	54	44
Capacidade de alojamento para deslocados	5000 pax	1000 pax
Equipas NBQ	12	0

As subcapacidades militares da UME são:

- Comando e Controlo em emergências;



- Intervenção em emergências com origem em riscos naturais;
- Intervenção em emergências provocadas por incêndios florestais;
- Intervenção em emergências derivadas de riscos no âmbito NBQR;
- Intervenção em emergências provocadas por atentados terroristas ou atos ilícitos e violentos;
- Intervenção em emergências provocadas pela contaminação do meio ambiente;
- Apoio à população civil aquando de uma catástrofe (EME, 2012d).

Os principais recursos logísticos desta Unidade são os que se apresentam na tabela 2.

#### **d. Grupo de Intervenção de Proteção e Socorro**

Em 2006, foi criado o GIPS da GNR, como resultado do Comunicado do Conselho de Ministros Extraordinário de 29Out05, onde o Governo tomou conhecimento do Relatório Final da Autoridade Nacional para os Incêndios Florestais, que expôs algumas fragilidades do sistema. Neste contexto, foi decidido criar um “corpo profissional de proteção civil”, para dotar o país com uma maior capacidade operacional.

Esta Unidade tem por missão “executar ações de prevenção e de intervenção de primeira linha, em situação de emergência de proteção e socorro, designadamente nas ocorrências de incêndios florestais ou de matérias perigosas, catástrofes e acidentes graves, com capacidade para atuar em todo o território nacional.” (Governo, 2006).

Entretanto, a GNR levantou e aprontou capacidades para novas valências do GIPS, tais como: Busca e Resgate Subaquático; Busca e Resgate em Estruturas Colapsadas; Matérias Perigosas / NRBQ; Resgate de Montanha.

O GIPS tem inscritos, na União Europeia, quatro módulos para apoio a incidentes de proteção civil que ocorram no espaço europeu, no âmbito de resposta a pedidos de ajuda internacionais (GNR, 2013).

O GIPS está organizado segundo o organograma da figura 2 e é constituído por um Comando e uma unidade de reserva operacional nacional, constituída pelas especialidades de Busca e Resgate em Montanha, Busca e Resgate em Estruturas Colapsadas, *Hazard materials* /NRBQ, Unidade Especial de Operações Subaquáticas e um pelotão em Alcaria, com sede em Lisboa. Possui ainda sete Companhias de intervenção operacional nos distritos de: Aveiro, Braga, Bragança, Coimbra, Faro, Leiria, Lisboa, Porto, Viana do



Castelo, Vila Real, Viseu e também Castelo Branco e Guarda, este último, constituindo-se como Base de Resgate de Montanha da Serra da Estrela (GNR, 2013).

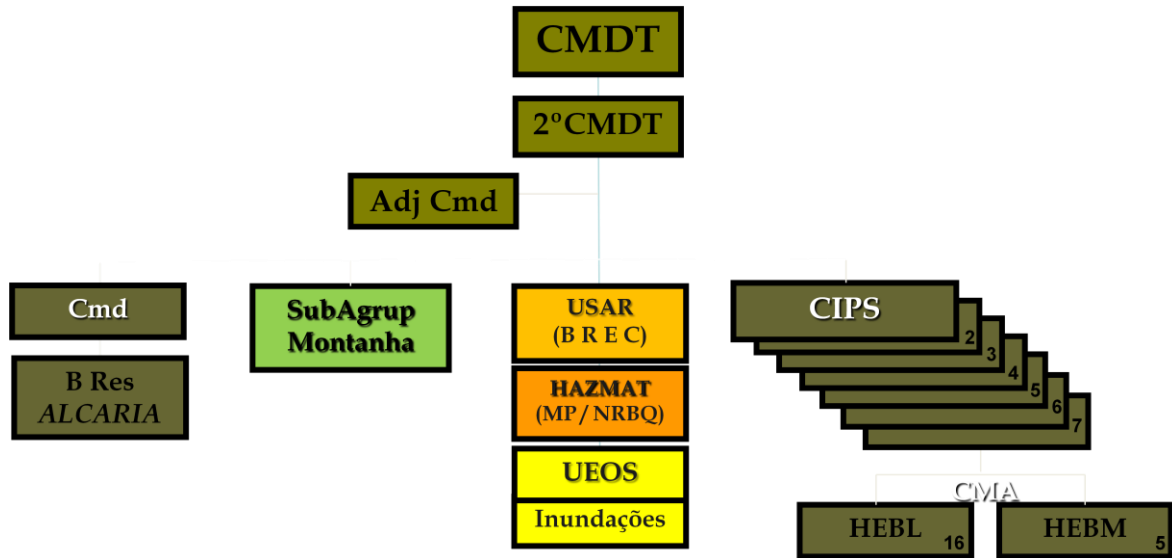


Figura 2 - Organograma do GIPS

Fonte: (GNR, 2013)

Estas unidades possuem um elevado grau de prontidão, mobilidade e flexibilidade, para a execução de missões de proteção e socorro especializadas.

O GIPS organiza-se por subunidades de escalão, companhia e pelotão / Centro de Meios Aéreos (CMA), num dispositivo implantado em 24 aquartelamentos dispersos por 12 distritos. Intervém dando cumprimento às missões de proteção e socorro, determinadas pelo CNOS, bem como noutras situações de emergência que legalmente lhe estão atribuídas (GNR, 2013).

O GIPS articula-se, no âmbito territorial, através da Unidade de Intervenção, e no quadro da Proteção e Socorro, no âmbito do SIOPS. O GIPS articula-se operacionalmente sob um comando único superintendido pela ANPC. O GIPS é uma Unidade que potencia o conceito de duplo uso ou interesse dual, pelo que as atividades operacionais desempenhadas dividem-se em dois tipos distintos: policiais e de proteção e socorro.

Atualmente o GIPS dispõe das seguintes capacidades:

- Comando e Controlo, com uma sala de situação e Posto de Comando móvel, com capacidade de reposição de comunicações em 5 minutos num raio de 30 km;



- Capacidade de projeção de materiais e equipamentos contentorizados e transportáveis por mar, terra e ar, diretamente até ao local do incidente.

- Intervenção em Incêndios florestais com capacidade para ataque direto e indireto, com uso de ferramentas manuais ou apoio de água (GNR, 2013).

Através da Unidade Especial de Operações Subaquáticas, executa ações de: Busca e Resgate Subaquático em rios, barragens e mar; Inspeção Judiciária Subaquática procedendo à preservação dos meios de prova, assim como, à sua recolha; Replutuação de objetos; Proteção e Segurança Subaquática; Resgate Helitransportado; Mergulho Umbilical e em Águas Contaminadas e Navegação em Mar (GNR, 2013).

Através da especialidade de Busca e resgate de montanha, executa ações de: Busca a desaparecidos, Resgate de Montanha, Resgate Vertical Urbano, Resgate das Torres RNPV, Policiamento em Altitude e Busca e Resgate em modalidades do tipo o Canyoning.

Através da especialidade de Busca e resgate em estruturas colapsadas, executa ações de: Intervenção após a ocorrência de sismos ou derrocadas graves ou severas com escoramento urbano e escoramento em valas; Abertura de acessos; Busca e deteção em espaços confinados; Resgate em escombros; Movimentação de cargas (elevação/tração); perfuração, corte e fragmentação de materiais e qualquer índole; Extinção de focos de incêndio; Iluminação do teatro de operações; Autonomia energética através de grupos energéticos de grande capacidade; Deteção de gases e sistema de comunicações intrinsecamente seguras que permitem operar em áreas explosivas (GNR, 2013).

Através da especialidade de matérias perigosas/NRBQ, executa ações de: Deteção e amostragem RBQ; Busca e salvamento em ambiente NRBQ; Laboratório de campanha para análises R/Q; Selagem e vedação de fugas em ambiente NRBQ; Proteção Individual; Contenção de derrames de qualquer espécie; Trásfega de produtos e matérias perigosas; Recolha e transporte de substâncias B/Q; Descontaminação individual, coletiva e Improvisada (GNR, 2013).

Da sua atividade operacional, desde que o GIPS foi criado, pode-se realçar as seguintes intervenções principais: Ao nível dos incêndios há a destacar o apoio prestado à Galiza, nos incêndios registados, em 2006, e à Madeira nos incêndios registados, em 2012; Ao nível do mergulho destacam-se as missões de resgate com inspeção judiciária subaquática e respetiva preservação de vestígios, de um indivíduo cadáver na barragem do Arade e de explosivos detetados no rio douro.



Tomando como referência a atividade operacional desenvolvida pelo GIPS, foram efetuadas cerca de 3000 missões helitransportadas, como primeira intervenção em incêndios florestais e que tiveram uma taxa de sucesso de 97%. Efetuou, também nesse ano, cerca de 6700 ações no âmbito da defesa da floresta contra incêndios, de reforço ao dispositivo territorial e de buscas de pessoas desaparecidas (GNR, 2013).

Os militares do GIPS recebem formação específica para o desempenho de missões, tais como: Curso de Primeira Intervenção em Proteção e Socorro (CPIPS); Curso de mergulho da GNR; Curso de busca e resgate em estruturas colapsadas; Curso de reconhecimento em situações de catástrofe; curso de matérias perigosas - NRBQ (nível I e II); Curso técnico de trabalhos em altura; Curso técnico de evacuação e resgate; Curso de primeira intervenção em busca e resgate; Curso de busca e resgate de montanha (GNR, 2013).

Importa referir que, o GIPS “é uma unidade de duplo uso porque tem como missão primordial a vertente de proteção e socorro (*safety*) e, sendo constituído por Militares da GNR, mantém as missões próprias relacionadas com a vertente policial e de segurança (*security*). Assim o GIPS constitui-se como a única unidade que em Portugal pode fazer serviço policial e serviço de proteção e socorro (*safety* e *security*).” (Anexo E) (Tavares, 2013).

As principais vantagens do GIPS funcionar numa perspetiva de duplo estão relacionadas com o emprego mais eficiente de recursos e com o transmitir de uma maior segurança nas áreas de operação. Em contrapartida, existem algumas desvantagens, nomeadamente, maior dificuldade no comando e controlo, quando atuam sob a alçada da ANPC e uma “maior dificuldade em os militares se afirmarem como agentes de autoridade na atuação perante a ilicitude, porquanto são usualmente vistos na qualidade de "bombeiros" e não como "agentes de autoridade" com duplo uso.” (Anexo E) (Tavares, 2013).

#### **e. Síntese conclusiva**

Estes três estudos de caso dizem respeito a organizações que colaboram em missões de proteção civil, em situações de catástrofe ou calamidade.

O primeiro estudo de caso, a ULE, apesar de ser uma organização que acabou por ainda não se concretizar, o seu conceito modular de emprego dos recursos logísticos, torna-se uma lição identificada, por se tratar de um modo de emprego flexível e que permite a



dispersão territorial dos recursos, numa perspetiva de duplo uso e em função da localização da unidade de origem dos mesmos.

O segundo diz respeito à UME, uma organização estrangeira, que permite verificar que é possível ter um comando conjunto para uma unidade de apoio às missões de proteção civil, sob a dependência hierárquica ao nível do EMGFA. Contudo, o aprontamento e sustentação das suas subunidades é da responsabilidade dos ramos das FFAA. A orgânica da UME inclui recursos logísticos da componente marítima, terrestre e aérea e constitui-se como a unidade catalisadora de todos os recursos dos Ramos das FFAA empenhados em missões de proteção civil.

Por último, o GIPS é uma unidade de primeira intervenção na prevenção e combate a incêndios, que, entretanto, desenvolveu outras capacidades no âmbito das catástrofes e calamidades.

Esta unidade tem um emprego numa perspetiva de duplo uso, o que permite maximizar os recursos, em benefício do País, contribuindo para uma imagem forte da GNR perante a população.

A experiência do duplo uso no GIPS também nos alerta para alguns cuidados a ter, dado que fomenta a divisão entre os pares e por criar alguma confusão nas mentes dos militares do GIPS, dado que são usualmente vistos na qualidade de "bombeiros" e não como "agentes de autoridade" com duplo uso.

Tendo em conta o exposto, este capítulo responde à QD3 e confirma a H3.



#### 4. Modelo proposto para as Forças Armadas

*Transforming any institution is an ambitious and complicated process that must begin with a deep grasp of the past and an open mind about the future.*<sup>6</sup>

J. N. Mattis, General USMC<sup>7</sup>

##### a. Considerações gerais

Nos capítulos anteriores, caracterizámos a atuação das FFAA como Agente de Proteção Civil, em situações de catástrofe e calamidade, as formas de colaboração previstas, as evidências de apoios prestados, os recursos utilizados, e ainda, apresentámos estudos de caso de unidades que têm por objetivo fazer face àquelas situações ou que o seu emprego é realizado numa perspetiva de duplo uso.

Com base nessa informação, estamos em condições de desenvolver contributos para uma nova organização que as FFAA podem adotar, no sentido de maximizar os recursos logísticos de interesse dual, em situações de catástrofe ou de calamidade e na qualidade de Agentes de Proteção Civil.

Para além dessa informação, não podemos ficar alheios aos desenvolvimentos que têm ocorrido nos últimos meses em Portugal, sobre matéria de Defesa Nacional e reestruturação das FFAA, nomeadamente as notícias e as reflexões sobre o assunto, o novo CEDN e as orientações recentes do Conselho de Ministros para o ciclo de planeamento estratégico de defesa. Toda esta informação referida servirá de base para o propósito deste capítulo.

O CEDN e o documento sobre as Orientações para o Ciclo de Planeamento Estratégico de Defesa referem a criação de uma Unidade Militar de Ajuda de Emergência (UMAE), sem aumento de efetivos, numa perspetiva de duplo uso, desenvolvendo, assim, capacidades militares e civis de uma forma integrada e contribuindo para a racionalização e rentabilização de recursos. O CEDN prevê o aprofundar da ligação e capacidade de resposta das FFAA com “a rede de entidades responsáveis em situações de catástrofe e calamidade”.

---

<sup>6</sup> Tradução do inglês, “Transformar uma instituição é um processo ambicioso e complicado que deve começar com um profundo conhecimento do passado e uma mente aberta sobre o futuro.”.

<sup>7</sup> NATO Supreme Allied Commander Transformation, em 2009.



O segundo documento é ainda mais preciso, quanto à criação desta unidade, pois refere que o Exército deve garantir capacidade para cumprir missões no âmbito do apoio militar de emergência, enquanto a Marinha e Força Aérea devem estar preparadas para cumprir missões de interesse público, ou seja, é uma missão mais abrangente (Presidência do Conselho de Ministros, 2013b, pp. 2286-2287).

O conceito desta nova unidade não é completamente estranho às FFAA, dado que em 2003, o Exército tinha revelado interesse em criar uma unidade, cuja vocação eram, prioritariamente, as Outras Missões de Interesse Público (OMIP), através da Diretiva para a transformação do Exército (EME, 2003).

Sem que esse interesse se tivesse concretizado, em 2011, surge uma nova tentativa, com a criação da ULE, mas devido a alguns contratempos, acabou por ainda não se concretizar.

Neste contexto, tendo em conta as capacidades instaladas nas FFAA bem como os recursos logísticos disponíveis específicos, que podem ser utilizados numa perspetiva de duplo uso, constata-se que as FFAA poderão ter como nível de ambição possuir uma Unidade Militar de Apoio de Emergência (UMAЕ) com um grau de prontidão equivalente aos estados e níveis de prontidão definidos pela Proteção Civil.

O CEDN definiu a criação da UMAЕ apenas, deixando para os documentos de âmbito militar, que lhe sucedem, tais como o Conceito Estratégico Militar, o Sistema de Forças Nacional, entre outros, a definição de conceito de emprego, a organização, os recursos que a constituem, entre outros fatores.

Pela abordagem realizada nos três estudos de caso, constata-se que a ULE, a UME e o GIPS podem servir de referência no que diz respeito à organização, conceito de emprego e recursos, no entanto é necessário refletir sobre as especificidades de cada caso em relação ao novo modelo a criar para as FFAA.

No caso da UME, é necessário ter em linha de conta as diferentes dimensões dos países, bem como, o enquadramento legal que delimita a atuação das FFAA, o facto de ser um comando conjunto e ser uma unidade especializada em proteção civil, não cabendo o conceito de recursos logísticos de duplo uso ou interesse dual.

No estudo de caso da ULE, estão refletidos módulos de apoio logístico, que têm interesse em integrar na UMAЕ e o caso do GIPS, interessa mais a perspetiva e lições aprendidas por terem um emprego de duplo uso.

Neste sentido, este capítulo fornece contributos para aquilo que será, no futuro, a



UMAЕ, referida no CEDN de 2013.

#### **b. Conceito de emprego e Missão**

O CEDN refere que nas missões das FFAA estão incluídas as missões de interesse público, nas quais se inclui o apoio ao Serviço Nacional de Proteção Civil, para fazer face a situações de catástrofe ou calamidade pública. (Presidência do Conselho de Ministros, 2013a, p. 1991).

Assim, a UMAЕ deve ser dotada das capacidades necessárias para fazer face a situações de catástrofe e calamidade pública, onde se incluem os riscos no âmbito das alterações climáticas, riscos ambientais e sísmicos, ondas de calor e de frio, atentados ao ecossistema, pandemias e outros riscos sanitários (Presidência do Conselho de Ministros, 2013a, p. 1985).

A UMAЕ deve ter capacidade militar para apoiar o Serviço Nacional de Proteção Civil, necessitando, para isso, de subcapacidades de intervenção em situações de:

- Riscos naturais, devido a cheias, sismos, incêndios florestais (vigilância);
- Riscos tecnológicos, devido a substâncias perigosas em indústrias ou armazenagem, ao transporte de matérias perigosas, a gasodutos e oleodutos, a emergências radiológicas e a ameaças NRBQ (ANPC, 2013).

Contudo, é necessário ter em linha de conta que a “edificação das capacidades deve ser garantida em termos de compatibilidade, inter-mutabilidade e comunidade de procedimentos, treino e experiência e a sua transformação deve ser prosseguida com base no conhecimento acumulado, através do saber experimental permanente, constante e sucessivo (incremental e em espiral), visando garantir a interoperabilidade suportada na uniformização da doutrina, da organização, do treino, do material, do comando e liderança, do pessoal e das infra-estruturas e serviços” (Palma, 2011, p. 41)

O conceito de emprego desta nova unidade deve ser em complemento das estruturas de proteção civil, principalmente, quando estas esgotaram as suas soluções e os recursos. O seu emprego, numa perspetiva de duplo uso, deve privilegiar a missão primária e, em situações de exceção, deve ser a unidade catalisadora de recursos, para acorrer a situações de catástrofe e calamidade. Deste modo, esta unidade pode coordenar todos os apoios programados e não-programados em apoio ao Sistema Nacional de Proteção Civil.

Tendo em conta o exposto, e sendo a UMAЕ a unidade de primeira intervenção das FFAA e catalisadora de todos os recursos das FFAA empregues em situações de catástrofe



e calamidade, a sua missão é: A Unidade Militar de Apoio de Emergência apoia o Sistema Nacional de Proteção Civil, em situações de catástrofe ou calamidade pública, em todo o Território Nacional, a fim de contribuir para a satisfação das necessidades básicas e para melhorar a qualidade de vida da população. Prepara-se para, à ordem, prestar outros apoios no âmbito do Sistema Nacional de Proteção Civil e para atuar em contexto internacional.

### **c. Organização e capacidades**

A mais recente legislação estruturante no âmbito da defesa nacional e da reestruturação das FFAA, refere que “o sistema de forças nacional deve privilegiar uma estrutura baseada em capacidades de natureza conjunta, num modelo de organização modular e flexível”. No entanto, enquanto para a Marinha e Força Aérea determinam que deve ter capacidade para cumprir missões de interesse público, para o Exército determina que deve ter capacidade para cumprir missões no âmbito do apoio militar de emergência (Presidência do Conselho de Ministros, 2013b, p. 2286).

A nova unidade, a UMAE, deve estar sob a dependência hierárquica do COC/EMGFA, que faz a ligação com a ANPC, podendo vir a afirmar-se como recurso único e qualificado no País, para dar resposta a situações de emergência e calamidade, não havendo necessidade de duplicações desses recursos em outras organizações do Estado.

Tendo apenas uma unidade para dar resposta a missões de proteção civil, em situações de catástrofe ou calamidade, conseqüentemente, “um comando único, a resposta àquelas situações tenderá a ser mais rápida, mais coordenada e mais lógica” (Anexo B) (Gil, 2013).

Sobre a orgânica possível para a UMAE, o Vice-Almirante Medeiros Alves, afirma que “a principal capacidade que deve estar edificada e mantida operacional é a de Comando e Controlo, através de uma estrutura orgânica permanente integrando um Comando com um Estado-Maior. Todas as outras capacidades militares devem estar nos Ramos das FFAA, pois são estes que têm a atribuição cometida para aprontar das forças e da sua sustentação.” (Alves, 2013).

Neste contexto, optámos por organizar a UMAE baseada em módulos, para ter flexibilidade e capacidade de adaptação às características da situação de catástrofe ou calamidade que vai fazer face, de acordo com o organograma referido na figura 3.

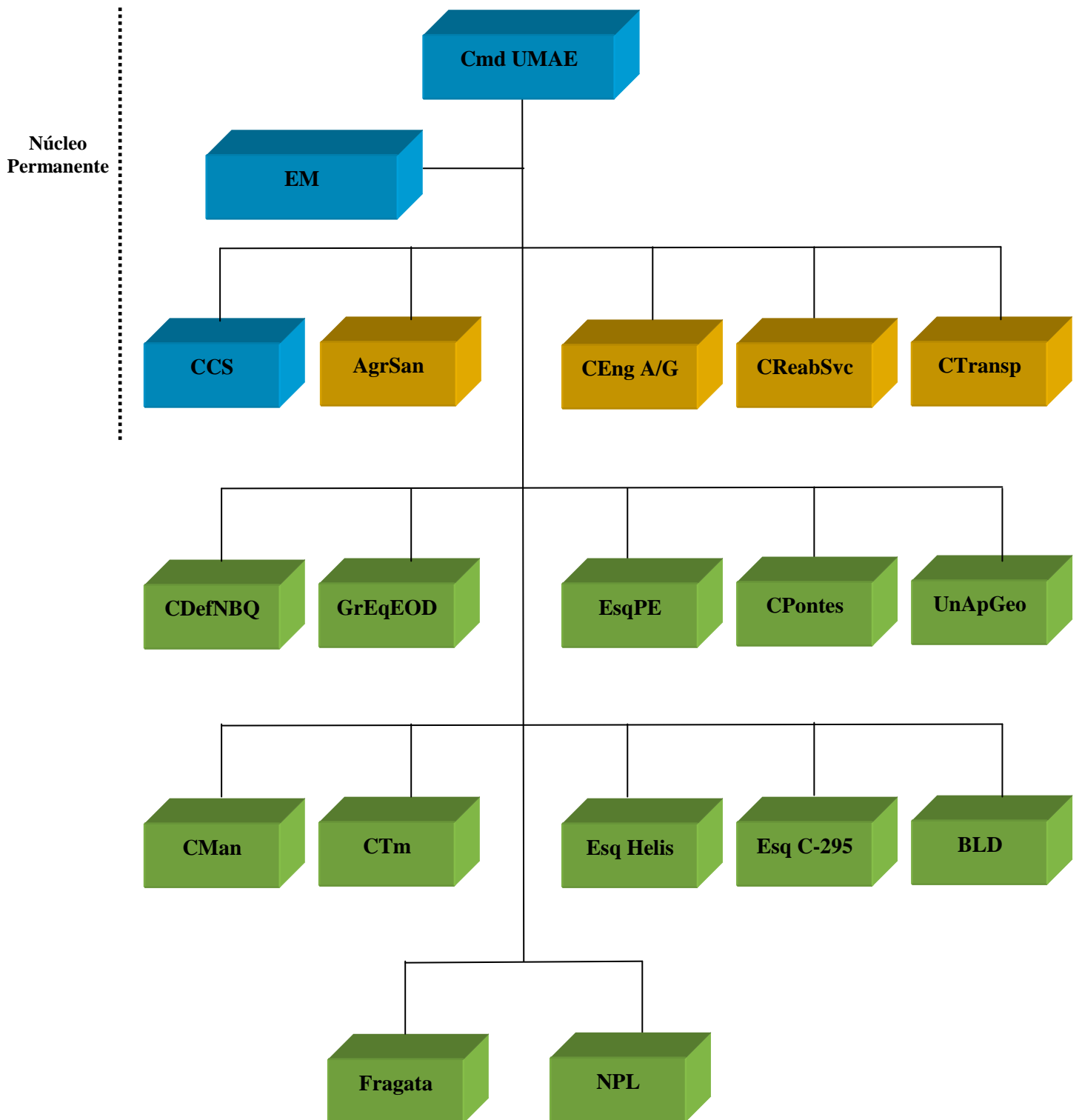


Figura 3 - Organograma da UMAE (proposto)

Fonte: (autor)



No entanto, no núcleo permanente, para além do comando e controlo (Cmd, EM e CCS) fazem parte, também, subunidades de apoio sanitário (AgrSan), de apoio geral de engenharia (CEng A/G), de apoio de serviços (CReabSvc) e de transportes (CTransp). Estas subunidades possuem as capacidades que mais frequentemente são solicitadas em situações de catástrofe ou calamidade. Assim, este núcleo permanente deve estar permanentemente constituído e geograficamente instalado num único aquartelamento.

As restantes capacidades são aprontadas pelas Unidades constantes da figura 3, que não pertencem ao núcleo permanente. Essas Unidades são: CDefNBQ, GrEqEOD, EsqPE, CPontes, UnApGeo, CMan, CTm, Esq Helis, Esq C-295, BLD, uma Fragata e NPL. Os módulos que estas Unidades aprontam, são atribuídos de reforço quando necessário, em função da missão a desempenhar e por um determinado período de tempo.

Segundo o Tenente-general Campos Gil a UMAE “poderá ter cerca de 300-500 militares, ou seja, numa situação extrema é projetada uma Unidade Escalão Batalhão, podendo ser orgânica de uma Unidade tipo Regimento.”, por isso, comandada por um Oficial de posto Coronel.(Anexo B) (Gil, 2013).

Para cumprimento da missão, e tendo em linha de conta a sua organização, a UMAE possui capacidades, para apoio às operações e à população afetada, pelo que deve garantir:

- Comando e controlo em situações de catástrofe;
- Apoio sanitário e evacuação sanitária marítima e aérea;
- Construções horizontais, tais como, conceber, construir, melhorar, reparar e manter itinerários, portos marítimos e pistas de aviação;
- Construções verticais;
- Fornecimento de géneros alimentares, água e combustíveis;
- Confeção e distribuição de alimentação confeccionada;
- Serviço de panificação;
- Serviço de lavandaria, banhos e latrinas;
- Alojamento;
- Transporte terrestre, marítimo, fluvial e aéreo de pessoas e materiais;
- Descontaminação NBQR de pessoal, equipamento, terreno e infraestruturas;
- Monitorização, recolha de amostras e identificação de agentes BQ e de radiação;
- Purificação de água;
- Detetar e identificar agentes biológicos de guerra e material biológico tóxico



- Industrial, como por exemplo, *anthrax*, praga, tularemia, brucelose, varíola;
- Proteção adequada de pessoal e equipamento contra RCIED (*Remote Controlled Improvised Explosive Devices*);
  - Manutenção de viaturas e equipamentos;
  - Fiscalização de circulação e reconhecimento de itinerários;
  - Apoio em comunicações e sistemas de informação;
  - Operações de detecção e inativação de engenhos explosivos;
  - Inativação/destruição de munições convencionais, inativação de engenhos explosivos improvisados e inativação de engenhos CBRNE;
  - Operações de lançamento de pontes (fixas e flutuantes);
  - Apoio geospacial e ISTAR (*Intelligence, Surveillance, Target Acquisition and Reconnaissance*);
  - Combate a incêndios com meios aéreos.

#### **d. Treino, nível de prontidão e localização**

O treino individual de cada um dos módulos é realizado da mesma forma que tem vindo a ser feito até ao momento, na sua Unidade de origem, exceto o núcleo permanente da UMAE, que realiza os seus próprios treinos.

No entanto, há necessidade de realizar treino coletivo e exercícios, que abranjam mais do que um módulo, para se treinarem situações em que interagem mais do que um módulo ao mesmo tempo, sendo desejável realizar treinos no âmbito dos diversos planos da ANPC, referidos anteriormente. Nestas situações é da responsabilidade da UMAE, planear e executar esses treinos e exercícios. As Unidades que têm a responsabilidade de aprontar os módulos, que não fazem parte do núcleo permanente, disponibilizam os respetivos módulos para os treinos coletivos da UMAE.

O nível de prontidão da UME deve estar de acordo com os níveis de alerta e prontidão da proteção civil e de acordo com a avaliação dos riscos, sem prejuízo do cumprimento da missão primária das FFAA, bem como os seus treinos e exercícios.

A localização do núcleo permanente desta unidade de apoio de emergência deve estar numa posição central do país, preferencialmente no chamado polígono de Tancos, por ter a vantagem acrescida de ter uma pista para aeronaves de asa fixa e móvel, possibilitando uma rápida projeção da unidade ou parte dela. Esta posição central satisfaz



os requisitos da UMAE, bem como do apoio a prestar pelas subunidades do núcleo permanente às FFAA, no âmbito da sua missão primária.

Os restantes módulos, os de reforço, no intuito de explorar a dispersão territorial das Unidades das FFAA, poderão estar localizados nas suas unidades de origem, sendo deslocados para junto núcleo permanente ou diretamente para o local de catástrofe ou calamidade, conforme for determinado.

#### **e. Implicações futuras**

Importa, de seguida, identificar que implicações futuras terá a criação da UMAE, nomeadamente ao nível genético, estrutural e operacional, bem como em termos de legislação.

Ao nível genético, não existem implicações, dado tratar-se da utilização de recursos logísticos de duplo uso, pelo que a UMAE irá utilizar os que existem efetivamente nas FFAA, não havendo lugar ao levantamento de novas necessidades.

Ao nível estrutural, na verdade, surge uma nova estrutura nas FFAA, baseada em subunidades existentes na Marinha, no Exército e na Força Aérea, pelo que a futura Lei Orgânica do EMGFA deve prever a UMAE e as Leis Orgânicas dos Ramos das FFAA deverão referir quais as unidades que aprontam módulos para a UMAE.

Por último, ao nível operacional, “há necessidades de treino, procedimentos, metodologia, lições aprendidas, NEP, *modus operandi* com algumas especificidades. Embora, o tipo de atividades sejam, em muito, semelhantes à que a força desempenha em campanha” (Anexo B) (Gil, 2013).

Na verdade, através deste novo modelo de organização proposto, a resposta das FFAA em missões de proteção civil, em casos de catástrofe ou calamidade, traz vantagens para o País e para as FFAA, por utilizar os seus recursos numa perspetiva de duplo uso.

As FFAA têm o dever de colocar os seus recursos logísticos e capacidades ao serviço da população, evitando o desperdício e a duplicação de recursos, entre a sociedade civil e a organização militar.

Esta Unidade transmite a imagem de uma das utilidades das FFAA, em tempo de paz, dado que apoiam e socorrem a população em situações de aflição (Anexo C) (Loureiro dos Santos, 2013).

Na sua estrutura orgânica, no Estado-Maior, a UMAE deve ter um Oficial com a função de Oficial de ligação à ANPC, não podendo acumular com outras funções. Como



consequência, nas Unidades das FFAA deixa de ser necessária essa função, que, atualmente, é desempenhada em acumulação de funções, pelo que, não tem produzido os efeitos desejados.

Em termos de legislação, para além dos documentos subsequentes ao CEDN de 2013, como o CEM, o SFN, as Leis Orgânicas dos Ramos, entre outros, que devem prever a existência desta nova Unidade.

O General Loureiro dos Santos defende outra alteração, pelo que refere que “uma das formas de potenciar os recursos das FFAA na Proteção Civil, racionalizando os meios e os custos, é colocar a Proteção Civil sob a tutela do Ministério da Defesa Nacional, como já esteve há muitos anos atrás, quando surgiram as primeiras estruturas de proteção civil no País e que se prolongou até aos anos 80 ou 90 do século passado. O próprio Governo, atualmente, defende esta ideia da Proteção Civil estar sob a tutela do MDN.” (Anexo C) (Loureiro dos Santos, 2013).

Também o Tenente-general Campos Gil defende outra implicação futura, que é a necessidade de existir a nível nacional uma autoridade nacional de defesa biológica e química. Essa autoridade pode ser exercida pelas FFAA, através da UMAE, dado que possui as capacidades e o *know-how*, evitando duplicação de recursos noutras organizações do Estado (Anexo B) (Gil, 2013).

#### **f. Síntese conclusiva**

Através deste capítulo podemos verificar que é possível as FFAA organizarem-se de forma diferente, para dar resposta às missões de proteção civil, nomeadamente, nas situações de catástrofe ou calamidade, através da criação de uma unidade nova, a UMAE.

A UMAE, que é empregue sempre em complemento das estruturas de proteção civil, tem uma perspetiva de duplo uso e baseia-se num núcleo permanente, ao qual são atribuídos módulos de reforço, de acordo com as necessidades. O núcleo permanente deverá estar concentrado fisicamente na mesma unidade militar, com capacidades para fazer face às situações mais recorrentes, que numa perspetiva de duplo uso, constitui-se, simultaneamente, como um género de Unidade de Apoio de Serviços, para a missão primária das FFAA.

Em suma, neste capítulo, é apresentado um modelo que pode ser adotado pelas FFAA para rentabilizar os recursos logísticos de interesse dual, em missões de proteção



civil, nas situações de catástrofe ou de calamidade. Tendo em conta o exposto, o quarto capítulo responde à QD4 e valida a H4.



## Conclusões

Os Estados estão cada vez mais cientes das consequências de estarem expostos a situações de catástrofe e calamidade. Por outro lado, a escassez de recursos financeiros e as restrições orçamentais, típicas da conjuntura atual, levam a que haja uma melhor racionalização e emprego das FFAA, em missões de proteção civil.

Neste contexto, o objeto de estudo deste trabalho é o emprego dos recursos logísticos das FFAA em missões de proteção civil, nas situações de catástrofe ou de calamidade.

Para dar uma resposta concreta ao que pretendemos saber, enunciámos a seguinte questão central: “Como rentabilizar o emprego dos recursos logísticos de interesse dual das FFAA em missões de proteção civil, nas situações de catástrofe e de calamidade?”, e organizou-se o trabalho em quatro capítulos: Enquadramento do tema; Recursos logísticos das FFAA de interesse dual; Estudos de caso; Modelo proposto para as Forças Armadas.

No primeiro capítulo, é feito um enquadramento geral da temática, são definidos os conceitos principais e abordam-se as FFAA como agentes de proteção civil, explorando as permissões e as delimitações da lei. Para isso, pretendeu-se responder à QD1 (“Que enquadramento legal tem o emprego das FFAA como agentes de proteção civil, no que diz respeito a permissões e a limitações?”).

Constatou-se uma crescente ocorrência de catástrofes naturais (sismos, vulcões, incêndios, inundações, ciclones) e tecnológicas (explosões, poluição, contaminação), em várias regiões do Mundo.

Assim, neste capítulo, refere-se a importância dos Estados estarem preparados para as consequências das catástrofes e das calamidades, que podem afetar o bem-estar da população. Constatou-se que existe uma crescente tomada de consciência das implicações daquelas consequências, pelo que os Estados tendem a empenhar, de forma mais eficiente, as FFAA como agentes de proteção civil.

A lei enquadrante nacional define as FFAA como agentes de proteção civil e estabelece as formas de colaboração no apoio ao Sistema Nacional de Proteção Civil, tais como: Prevenção, auxílio no combate e rescaldo em incêndios; Reforço do pessoal civil nos campos da salubridade e da saúde (em especial na hospitalização e evacuação de feridos e doentes); Busca e salvamento; Disponibilização de equipamentos; Apoio logístico às operações; Reabilitação de infraestruturas; Execução de reconhecimentos terrestres, aéreos e marítimos e prestação de apoio em comunicações.



No entanto, considera-se que a lei delimita a atuação das FFAA, face às suas capacidades. Se, por um lado, não está prevista a realização do apoio logístico humanitário, por outro, não são maximizadas as capacidades das FFAA, como, por exemplo, a defesa biológica e química.

Determinados autores defendem que, para os casos em que existem as capacidades nas FFAA, não há necessidade de serem duplicadas em outros organismos do Estado e as FFAA deveriam constituir-se como autoridade nacional para estas áreas.

Neste primeiro capítulo, são, também, explicitados e relacionados os conceitos que têm importância para esta investigação, tais como “recursos logísticos”, “interesse dual” e “duplo uso”.

Assim, considera-se que foi dada a resposta à QD1 e a H1 (“Estão identificadas, na legislação, permissões e limitações ao emprego das FFAA, como agentes de proteção civil, em situações de catástrofe ou calamidade.”) confirma-se.

O segundo capítulo apresenta evidências de que as FFAA têm participado em missões de proteção civil, com os próprios recursos logísticos, demonstrando que os mesmos têm um interesse dual. Pretende, assim, responder à QD2 (“Em que situações os recursos logísticos das FFAA são empregues para cumprimento de missões de proteção civil, em momentos de catástrofe ou de calamidade?”).

As evidências são apresentadas através de exemplos de apoios programados e não programados das FFAA, bem como de exercícios em que as FFAA participaram em missões de proteção civil.

Ao nível dos apoios programados estão identificados os exemplos dos Planos das FFAA (Plano Lira, Plano Aluvião, Plano Tejo, Plano Célula) e dos Planos da ANPC (Plano Nacional de Emergência de Proteção Civil, Planos Especiais de Emergência, Plano Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios, Planos Regionais, Distritais, Municipais de Emergência de Proteção Civil e Diretivas Operacionais Nacionais).

Nos apoios não-programados, são apresentados os exemplos das inundações na Madeira, em 2010, entre outros.

Ao nível dos exercícios em missões de proteção civil, como, por exemplo, são identificados os exercícios PTQUAKE e o DISTEX, entre outros.

Também deve ser tido em linha de conta a vasta experiência das FFAA na assistência humanitária, através das Forças Nacionais Destacadas, em diversos teatros de operações.



Na verdade, as FFAA possuem e empregam capacidades militares específicas para fazer face àquelas missões, numa perspetiva de duplo uso, já que empregam os recursos usados nas capacidades militares referentes à missão principal das FFAA.

Assim, o capítulo dois responde à QD2 e confirma a H2 ("É possível identificar situações em que os recursos logísticos das FFAA com interesse dual são empregues para cumprimento de missões de proteção civil em situações de catástrofe ou calamidade.").

O terceiro capítulo apresenta três estudos de caso de organizações que fazem face a missões de proteção civil, em situações de catástrofe ou de calamidade e tem como finalidade responder à QD3 ("Que lições se podem retirar dos estudos de caso da ULE, da UME e do GIPS?").

No primeiro estudo de caso, fala-se da ULE, cujo conceito modular de emprego dos recursos logísticos é flexível, o que possibilita a dispersão territorial dos recursos, numa perspetiva de duplo uso e em função da localização da unidade de origem dos mesmos.

A UME constitui-se como o segundo estudo de caso e diz respeito a uma organização estrangeira, que permite verificar a utilidade do comando conjunto de uma organização para apoio às missões de proteção civil (sob a dependência hierárquica ao nível do EMGFA). Contudo, o aprontamento e sustentação das suas subunidades é da responsabilidade dos ramos das FFAA. A orgânica da UME inclui recursos logísticos das componentes marítima, terrestre e aérea e constitui-se como a unidade catalisadora de todos os recursos dos Ramos das FFAA empenhados em missões de proteção civil.

Por último, o GIPS, o terceiro estudo de caso analisado, é uma unidade da GNR e de primeira intervenção na prevenção e combate a incêndios, que, entretanto, desenvolveu outras capacidades.

Esta unidade tem um emprego numa perspetiva de duplo uso, uma vez que os recursos logísticos quando não estão a ser empregues na sua missão principal, revertem para as missões típicas de polícia da componente territorial. Esta situação permite maximizar os recursos, em benefício do País e contribui, também, para uma imagem forte da GNR perante a população.

Como vimos, a experiência do duplo uso no GIPS da GNR reveste-se de um carácter negativo, uma vez que incentiva à divisão entre os pares, criando alguma confusão no seio dos seus militares, dado que são, usualmente, vistos como "bombeiros" e não como "agentes de autoridade" em duplo uso.



Assim, este capítulo responde à QD3 e confirma a H3 ("Dos estudos de caso da ULE, da UME e do GIPS, existem lições que podem ser incorporadas num modelo mais adequado para as FFAA rentabilizarem os recursos logísticos de interesse dual, em situações de catástrofe ou calamidade.").

O último capítulo, o quarto, propõe um novo modelo de organização para as Forças Armadas, para dar resposta situações de catástrofe e calamidade, rentabilizando os recursos logísticos de interesse dual. Pretende-se, deste modo, dar resposta à QD4 ("Qual o modelo que pode ser adotado pelas FFAA para rentabilizar os recursos logísticos de interesse dual, em missões de proteção civil, nas situações de catástrofe ou de calamidade?").

O modelo proposto tem por base a UMAE, designação atribuída pelo CEDN de 2013 à unidade a criar para fazer face a situações de catástrofe e calamidade.

O conceito de emprego desta unidade proposta deve ser entendido em complemento das estruturas de proteção civil, principalmente, quando estas esgotam as suas soluções e os seus recursos. O seu emprego, sempre numa perspetiva de duplo uso, deve ser entendido, primariamente, para situações de exceção, admitindo-se, no entanto, o seu emprego, noutras situações no âmbito de proteção civil. A unidade deve ser catalisadora de recursos, oriundos dos ramos das FFAA. Assim, esta unidade pode coordenar todos os apoios programados e não-programados em apoio ao Sistema Nacional de Proteção Civil.

Tendo em conta o exposto, e sendo a UMAE a unidade de primeira intervenção das FFAA e catalisadora de todos os recursos das FFAA (empregues em situações de catástrofe e calamidade), a missão da unidade é a seguinte: A Unidade Militar de Apoio de Emergência apoia o Sistema Nacional de Proteção Civil, em situações de catástrofe ou calamidade pública, em todo o Território Nacional continental, a fim de contribuir para a satisfação das necessidades básicas e para melhorar a qualidade de vida da população. Prepara-se para, à ordem, prestar outros apoios no âmbito do Sistema Nacional de Proteção Civil e para atuar em contexto internacional.

A UMAE deve estar sob a dependência hierárquica do COC/EMGFA, que faz a ligação com a ANPC, podendo vir a afirmar-se como recurso único e qualificado no País, nalgumas áreas específicas, como a defesa biológica e química, para dar resposta a situações de emergência e calamidade, não havendo necessidade de duplicações desses recursos noutras organizações do Estado. É empregue sempre em complemento das estruturas de proteção civil, numa perspetiva de duplo uso.



A sua organização deve estar baseada em módulos, para ter flexibilidade e capacidade de adaptação às características da situação de catástrofe ou calamidade a que vai fazer face. Possui um núcleo permanente, que deverá estar concentrado fisicamente na mesma unidade militar e onde estão incluídos o comando, o controlo, as subunidades de apoio sanitário, o apoio geral de engenharia e o apoio de serviços e transportes. Assim, este núcleo constitui-se, também, como um género de Unidade de Apoio de Serviços, para a missão primária das FFAA.

As restantes capacidades estão incluídas nos restantes módulos, que são atribuídos de reforço quando necessário, em função da missão a desempenhar e por um determinado período de tempo. As unidades onde pertencem estes módulos (nos ramos das FFAA) são responsáveis pela prontidão dos módulos da sua especialidade e especificidade.

Assim, este capítulo responde à QD4 e confirma a H4 ("Podemos identificar um novo modelo para que as FFAA rentabilizem os recursos logísticos de interesse dual, em situações de catástrofe ou calamidade.").

Como conclusão final deste trabalho, podemos afirmar que, de facto, as FFAA têm e empregam recursos logísticos de duplo uso, para o cumprimento de missões de proteção civil, em situações de catástrofe ou calamidade. Para além disso, foi identificada uma forma de emprego, a UMAE, que, não sendo a única solução, permite rentabilizar o emprego desses mesmos recursos ao serviço do País e materializa a resposta deste trabalho à questão central.

Não obstante, o estudo desta temática não se encontrar esgotado, estando ciente que existirão outras soluções válidas, a presente investigação pretende contribuir para a produção de conhecimento e constituir-se como elemento iniciador de estudos futuros sobre a temática.



## Bibliografia

- Alves, V. L. M., 2013. *Forças Armadas: Recursos Logísticos de Interesse Dual* [Entrevista] (11 abril 2013).
- ANPC, 2009. *Diretiva Operacional Nacional nº 04/2009*. Carnaxide: ANPC.
- ANPC, 2013. *Riscos e Vulnerabilidades*. [Online] Available at: <http://www.proteccaocivil.pt/RiscosVulnerabilidades/Pages/Apresentacao.aspx> [Acedido em 15 03 2013].
- AR, 1986. *Regime do Estado de Sítio e Estado de Emergência - DL nº 44/86, de 30 de setembro*. Lisboa: INCM.
- AR, 2006. *Lei de Bases da Proteção Civil (Lei 27/2006, de 03 de Julho)*. 3 julho, Volume 126.
- AR, 2009a. *Lei de Defesa Nacional (Lei n.º31 - A/2009, de 07 de Julho)*. *Diário da República*, 07 julho.
- AR, 2009b. *Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas (Lei nº 1-A/2009, de 07 de julho)*. *Diário da República*, 7 Julho, Issue 129.
- CEMGFA, 2010. *Diretiva Operacional 006/CEMGFA/2010*, Lisboa: EMGFA.
- CmdLog, 2011. *Directiva n.º49/QMG/11 - Levantamento da Unidade Logística de Emergência (ULE) – Acções iniciais*. Lisboa: CmdLog.
- Correia dos Santos, C.-T., 2013. *A Marinha em missões de proteção civil (por e-mail)* [Entrevista] (08 abril 2013).
- EMA, 2001. *PLano de Operações Tejo*. Lisboa: EMA.
- EME, 2003. *Diretiva nº 1/CEME/03 - Diretiva para a transformação do Exército*. Lisboa: EME.
- EME, 2007. *PDE 4-00 Logística*. Lisboa: EME.
- EME, 2008. *Plano de Operações Célula - 2008*. Lisboa: EME.
- EME, 2012a. *Publicação Doutrinária do Exército 03-00 OPERAÇÕES (Draft 1)*. Lisboa: Exército Português.
- EME, 2012b. *Plano de Operações Lira - 2012*. Lisboa: EME.
- EME, 2012c. *Plano de Operações Aluvião 2012/13*. Lisboa: EME.
- EME, 2012d. *Visita à Unidad Militar de Emergencias (UME) - Espanha*. Lisboa: EME.
- EME, 2013. *Comunicado 01/2013 - Apoio à população de Pombal: Geradores*. [Online] Available at: <http://www.exercito.pt/Noticias/Paginas/APOIO%C3%81POPULA%C3%87%C3%83OD EPOMBALGERADORES.aspx> [Acedido em 14 fevereiro 2013].
- EMFA, 2012. *C-295 efetua evacuações médicas na Madeira*. [Online] Available at: <http://www.emfa.pt/www/noticia-192> [Acedido em 17 fevereiro 2013].



Galrito, J. A., 2012. *O duplo uso e a cooperação nos espaços marítimos*. [Online] Available at: [http://database.jornaldefesa.pt/politicas de defesa/portugal/O%20Duplo%20Uso%20e%20a%20Coopera%C3%A7%C3%A3o%20nos%20Espa%C3%A7os%20Mar%C3%ADtimos.pdf](http://database.jornaldefesa.pt/politicas_de_defesa/portugal/O%20Duplo%20Uso%20e%20a%20Coopera%C3%A7%C3%A3o%20nos%20Espa%C3%A7os%20Mar%C3%ADtimos.pdf)

[Acedido em 13 abril 2013].

Gil, T.-G. C. (., 2013. *Forças Armadas: Recursos Logísticos de Interesse Dual* [Entrevista] (03 abr 2013).

GNR, 2013. *Guarda Nacional Republicana*. [Online] Available at: <http://www.gnr.pt/>

[Acedido em 25 abril 2013].

Governo, 2005. *Constituição da República Portuguesa (Lei n.º 1/ 2005 de 12 de Agosto)*, Lisboa: Imprensa Nacional - Casa da Moeda.

Governo, 2006. *Decreto-Lei n.º 22/2006 - Grupo de Intervenção de Proteção e Socorro*. Lisboa: Governo.

Governo, 2009. *Lei Orgânica do Estado-Maior general das Forças Armadas - Decreto-Lei 234/2009 de 15 de setembro*. Lisboa: INCM.

Loureiro dos Santos, G., 2013. *Forças Armadas: Recursos Logísticos de Interesse Dual* [Entrevista] (09 abril 2013).

MAI, 2006. *Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro - Decreto- Lei n.º 134/2006 de 25 de julho*. Lisboa: INCM.

MAI, 2007. *Lei Orgânica da Autoridade Nacional de Protecção Civil (D.L n.º 75/2007, de 29 de Março)*. 29 março.

Mata, P., 2013. *Ministro da Defesa comprova capacidades do C-295*. [Online] Available at: <http://www.passarodeferro.com/2013/04/ministro-da-defesa-comprova-capacidades.html>

[Acedido em 23 abril 2013].

MDN, 2004. *Sistema de Forças Nacional - Componente Operacional*. Lisboa: MDN.

MDN, 2013. *Aeronaves da Força Aérea podem ser usadas no combate aos incêndios*. [Online]

Available at: <http://www.portugal.gov.pt/pt/os-ministerios/ministerio-da-defesa-nacional/mantenha-se-atualizado/20130418-mdn-aeronaves-incendios.aspx>

[Acedido em 20 abril 2013].

Monteiro, S., 2011. *Marinha de Duplo Uso*. *Revista da Armada*.

MSN notícias, 2013. *Ministro da defesa quer aviões da Força Aérea a combater fogos*. [Online]

Available at: <http://noticias.pt.msn.com/ministro-da-defesa-quer-avi%C3%B5es-da-for%C3%A7a-a%C3%A9rea-a-combater-fogos>

[Acedido em 20 abril 2013].

Palma, J. N., 2011. *O papel das Forças Armadas nas operações inter-agências de combate às ameaças emergentes em Portugal*. In: *CADERNOS NAVAIS n.º 38 julho*. Lisboa: Edições Culturais da Marinha.



Paulo, J. S., 2012. *Duplo uso*. [Online] Available at: <http://estadosentido.blogs.sapo.pt/tag/duplo+uso> [Acedido em 15 abril 2013].

Presidência do Conselho de Ministros, 2013a. Conceito Estratégico de Defesa Nacional. *Diário da República, 1.ª série — N.º 67 — 5 de abril de 2013*, Issue Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013, pp. 1981-1995.

Presidência do Conselho de Ministros, 2013b. Orientações para o ciclo de planeamento estratégico de defesa (Defesa 2020). *Diário da República, 1.ª série — N.º 77 — 19 de abril de 2013*, Issue Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2013, pp. 2285-2289.

Santana, T.-C. J., 2012. Apoio Sanitário do Exército: Exercício "Dragão 12". *Jornal do Exército*, Volume 620, pp. 38-41.

Siena, O., 2007. *Metodologia da pesquisa científica: Elementos para a elaboração e apresentação de trabalhos académicos*. Porto Velho: UNIR.

Silva, C. M. A. b. d., 2010. A Acção do Exército no Apoio à Protecção Civil: Madeira. *Proelium - Revista Científica da Academia Militar*, pp. 159-187.

Sousa, M. J. & Baptista, C. S., 2011. *Como fazer investigação, dissertações, teses e relatórios - Segundo Bolonha*. 1ª ed. Lisboa: Pactor.

Tavares, T. A., 2013. *O Grupo de Intervenção de Protecção e Socorro de duplo uso* [Entrevista] (04 abril 2013).

TVI24, 2013. *Novo CEDN defende «linhas de acção estratégica»*. [Online] Available at: <http://www.tvi24.iol.pt/503/politica/cedn-forcas-armadas-ministerio-defesa-documento-tvi24/1406730-4072.html> [Acedido em 13 abril 2013].



## **Anexo A – Corpo de Conceitos**

**Acidente grave** é um acontecimento invulgar que tem efeitos limitados no tempo e no espaço, suscetível de atingir as pessoas e outros seres vivos, os bens ou o ambiente (AR, 2006, p. 4696).

**Calamidade** pode ser declarada quando, face à ocorrência ou perigo de ocorrência de algum ou alguns dos acontecimentos e à sua previsível intensidade, é reconhecida a necessidade de adotar medidas de carácter excepcional destinadas a prevenir, reagir ou repor a normalidade das condições de vida nas áreas atingidas pelos seus efeitos. (AR, 2006, p. 4697).

**Catástrofe** é o acidente grave ou série de acidentes graves suscetíveis de provocarem elevados prejuízos materiais e, eventualmente, vítimas, afetando intensamente as condições de vida e o tecido socioeconómico em áreas ou na totalidade do território nacional. (AR, 2006, p. 4696).

### **Duplo uso**

O emprego dos meios das FFAA no serviço público militar e no serviço público não militar, compatibilizando, em conformidade com o ordenamento constitucional e legal em vigor, o cumprimento das tarefas de serviço público militar com as tarefas de serviço público não militar, potenciando sinergias, assentes na racionalização e complementaridade dos meios e da sua logística. (Palma, 2011, p. 44).

### **Interesse Dual**

Ver “Duplo Uso”.

**Proteção civil** é a atividade desenvolvida pelo Estado, Regiões Autónomas e autarquias locais, pelos cidadãos e por todas as entidades públicas e privadas com a finalidade de prevenir riscos coletivos inerentes a situações de acidente grave ou catástrofe, de atenuar os seus efeitos e proteger e socorrer as pessoas e bens em perigo quando aquelas situações ocorram (AR, 2006, p. 4696).

### **Recursos Logísticos**

O conjunto de recursos humanos e materiais necessários para operar determinadas capacidades, onde se inclui, ainda, a formação, a experiência e a doutrina necessárias.



## **Anexo B – Entrevista com o Sr. Tenente-General Campos Gil (VCEME)**

**Data:** 03Abr13; **Local:** Estado-Maior do Exército, Lisboa

### **1. Tendo em conta a lei, as capacidades e os recursos logísticos das FFAA, a participação em missões de interesse público, como as atividades de apoio ao Serviço Nacional de Proteção Civil, em situações de catástrofe ou calamidade pública, não poderia ser mais abrangente, resultando num maior contributo para o País?**

Claro que sim. Tenho claramente essa noção, que efetivamente pode e deve ser mais abrangente. Há cerca de um ano atrás o Exército começou a pensar exatamente neste domínio, por própria iniciativa. E é curioso que no final do ano passado o Governo, através do Ministro da Defesa, mostrou essa mesma intenção deixando como que um desafio ao Exército. E foi daí que surgiu a ideia da criação de uma Unidade Militar de Apoio de Emergência.

A lei diz que as FFAA apoiam e colaboram com outros agentes de Proteção Civil, no entanto é muito genérico, tendo sido o apoio dado em situações pontuais, a pedido das estruturas de Proteção Civil, como por exemplo, o apoio de energia elétrica no Distrito de Pombal no início do ano. Outras situações programadas, como o Plano Lira e o Plano Vulcano, são uma tentativa, de uma forma planeada, estruturada e coordenada, delimitar o apoio das FFAA a situações de emergência.

Este problema começou a sentir a necessidade de ser mais abrangente quando se começou a colocar outra tipologia de “ameaças” e riscos ao ambiente e no domínio de eventuais situações de catástrofe, como os desastres se natureza química (em fábricas de celulose), de natureza biológica (herdade de Alcácer do Sal com peste suína, salvo erro) ou mesmo radiológico (desastre de Chernobyl, em que foi necessário monitorizar alimentos vindos do outro lado da Europa e monitorizar a atmosfera quanto a contaminação radioativa).

Neste contexto existem capacidades instaladas no País, nomeadamente nas FFAA, que podem ser disponibilizadas ao serviço da Nação, numa perspetiva de duplo uso.

Começou-se a falar numa autoridade nacional no âmbito da defesa biológica, numa autoridade nacional no âmbito de defesa química, pelo que importa saber quem é a entidade que terá, neste âmbito, autoridade e competência, por ter *know-how*, meios e experiência para atuar.

O Exército levantou, a seu tempo, várias questões relacionadas com a duplicação de meios em determinadas áreas noutras instituições do Estado, como por exemplo, a GNR estar a adquirir viaturas no âmbito da descontaminação, quando o País já tem essa capacidade instalada.

Há dois aspetos a ter em conta. Primeiro, a justificação da existência de meios no País; Segundo, a quantidade desses meios.

A existência surge da necessidade, ou seja da ameaça ou riscos e se o Estado quer fazer face a essa ameaça ou prefere correr riscos. As FFAA e o Exército em particular, necessita de ter meios para poder operacionalizar todas as suas funções de combate. No domínio da função de combate proteção da força, existem meios de apoio sanitário, NBQR, vias de comunicações e construções, antiaérea, entre outras.

O segundo ponto é a probabilidade, simultaneidade e dimensão de acontecerem determinados cenários, conjugado com um terceiro, que são os recursos que o País dispõe para adquirir os meios, para treinar e movimentá-los, levam a uma avaliação de priorização das opções para definirmos se devemos duplicar, ou não, meios já existentes.



O Exército dispõe de uma capacidade operacional, no terreno, de uma CDefBQR (NBQR) e na retaguarda dispõe de um Laboratório de Defesa Biológica e um de Defesa Química (está a ser lançado), assim, necessita o País de estruturas semelhantes a esta? Não.

Quando as estruturas de Proteção Civil não são suficientes, as capacidades de duplo uso das Forças Armadas podem ser usadas em apoio, pontualmente. As situações pontuais e que têm um grau de gravidade e de densidade elevado e de grande impacto público, mas de alguma forma contida, requer uma resposta eficaz de quem sabe e de quem capacidade de autonomia e rapidez de intervenção. E foi neste sentido com a criação desta Unidade de Apoio Militar de Emergência, podendo beber ao exemplo espanhol, a Unidade Militar de Emergências, tendo nós uma estrutura de C2 que tem na sua mão meios de resposta imediata, que treine e tenha uma única entidade de resposta, para uma resposta de emergência que acontece pontualmente. E pode ser aplicada caso de incêndio, cheia ou terramoto, se as estruturas da proteção civil começarem a colapsar ou se os meios envolvidos das FFAA começarem a tomar uma dimensão numa determinada área, estamos em condições de assumir o controlo das operações nessa mesma área. Não é nossa pretensão criar unidades de bombeiros de primeira resposta.

Vamos aproveitar as capacidades das FFAA de apoio de serviços e proteção da força aplicados em duplo uso para situações de emergência e calamidade.

Esta Unidade passa a coordenar todos os apoios programados ou não programados e com capacidade de assumir o controlo das operações, pelo que essa unidade terá de ser dotada de autoridade. Necessita de legislação, quadro jurídico.

Temos intenção de colocar essa Unidade no centro do país.

**2. O CEDN 2013 refere a necessidade de valorizar na máxima extensão possível, o princípio do duplo uso, na execução das missões de interesse público por parte das FFAA. De que forma o emprego, nestas missões, dos recursos logísticos das FFAA poderá enquadrar-se no conceito de duplo uso? Será algo semelhante a uma “Marinha de duplo uso”?**

Existem situações que o Exército possui os RECURSOS ÚNICOS NO PAÍS, que assim sendo o Exército deverá ser considerado uma autoridade nacional, nesses domínios, à semelhança do domínio marítimo, a Marinha tem uma autoridade marítima e no domínio aéreo, a FAP vai-se assumir como autoridade nacional aérea. Não será que o Exército por ser o único detentor no país de determinados qualificações, meios, unidades, capacidades e *know-how*, se devia constituir como autoridade nacional para estas áreas? Sim.

Estamos sim perante o duplo uso que é usado pela Marinha.

**3. Tendo por base a participação das FFAA em apoios programados, como o Plano Aluvião ou Plano Lira, e os não programados, como o aluvião da Madeira e o apoio de emergência com geradores na região do Pombal, que lições aprendidas se retiraram que poderão levar as FFAA a adotar outro tipo de organização, para dar resposta a missões de interesse público?**

Existem lições aprendidas mas o sistema tem funcionado e o Exército tem dado uma boa resposta.

O Exército pretende uma afirmação como recurso único e qualificado no país para uma resposta de emergência. Se as capacidades existem no Exército, não precisam de existir uma duplicação noutros organismos.

Por outro lado, tendo o Exército uma entidade única vocacionada para este assunto, a resposta tende a ser mais rápida, mais coordenada e mais lógica. Não há necessidade de procurar os recursos à última hora.



**4. O Exército planeou uma “Unidade Logística de Emergência”. Que pontos fortes e debilidades tinha o modelo? O modelo enquadra-se no objetivo de criar uma Unidade Militar de Ajuda de Emergência, referida no CEDN 2013? Os recursos logísticos existentes são suficientes para sustentar aquele modelo?**

Foi um impulso para abordar este nicho mas foi um erro concetual que se cometeu porque o Comandante da Logística não emprega meios. Este não é um problema logístico, mas sim operacional, diz respeito ao emprego de recursos. E quem emprega os recursos logísticos é a parte operacional.

Este processo, que já tem cerca de cinco anos. O conceito, como um todo, não se enquadra na UMAE, no entanto, pode-se aproveitar algum conteúdo, como por exemplo as suas valências, os módulos e até os antecedentes, conceitos e fatores enquadrantes.

**5. O modelo espanhol, que possui uma Unidade Militar de Emergências, enquadra-se no objetivo de criar uma Unidade Militar de Ajuda de Emergência, referida no CEDN 2013? Que pontos fortes e debilidades possui para uma possível aplicação ao caso das FFAA portuguesas? Os recursos logísticos existentes são suficientes para sustentar um aquele modelo?**

Se fosse de duplo uso, seria mais parecida com a abordagem que o Exército preconiza. A nossa tem de ser fundamentalmente de duplo uso. Outra diferença é que não se pretende ter unidades treinadas para combate a incêndios. Poderemos fazer vigilância e entrar em apoio no rescaldo, mas nunca em combate, nem tão pouco como força de primeira intervenção. Trabalhará em apoio à Proteção Civil.

**6. No seu entender, o que levou o poder político a definir, no CEDN, a criação de uma Unidade de Militar de Ajuda de Emergência?**

O poder político teve conhecimento da existência da Unidade Militar de Emergências de Espanha e interessou-se e questionou o Exército sobre o assunto, que nós já estávamos a pensar no assunto há muito tempo. É mais uma possibilidade do Exército se afirmar e se mostrar à população.

**7. Qual o nível de ambição e qual será o modelo de organização mais eficiente, que as FFAA deverão adotar para apoiar as missões de proteção civil em ambientes de catástrofe ou de emergência? Que capacidades e recursos logísticos deverá ter essa organização?**

A ambição do Exército é constituir uma Unidade constituída por módulos com recursos logísticos de duplo uso, na sua dependência direta e hierárquica, tais como, AgrSan, CEng A/G (construções horizontais e verticais), CReabSvc, CTransp (ainda há dúvida). Estes módulos constituem o Núcleo da Unidade em causa, são orgânicos. Em reforço (ordem de batalha) poderá receber, CDefNBQ (EIDefNBQ), CMan, PE, CComun, EOD, CPontes, ver outras unidades no papel

Esta unidade á para situações de exceção, de catástrofe, não invalida todos os apoios que são já prestados no âmbito da Proteção Civil.

No fundo está a renascer o BApSvc com duplo uso com meios de apoio de serviços e de proteção da força.

Poderá ter um núcleo no centro do país, por melhor servir as necessidades do Exército, e onde tenho concentrado os recursos logísticos, mais um pólo a Norte e outro a Sul, mas está em estudo.



O que nos distingue da Proteção Civil: capacidade de comando e controlo, ordem e disciplina, unidades organizadas, níveis de prontidão, resposta imediata em situações de emergência.

As nossas mais-valias estão na capacidade de resposta imediata, que não existe na sociedade, ao nível de NBQR, apoio sanitário, Reabastecimento e serviços de campanha, engenharia para construções e remoção de escombros, comunicações.

No entanto, recursos da Marinha ou da Força Aérea poderão ser atribuídos de reforço para missões próprias.

A Unidade de emergência do Exército poderá ter cerca de 300-500 militares, ou seja numa situação extrema é projetada uma Unidade Escalão Batalhão, podendo ser orgânica de um Regimento.

### **8. Esta Unidade Militar de Apoio de Emergência poderá ter uma estrutura conjunta, agregando forças e recursos dos três Ramos das FFAA, estando na dependência do CEMGFA?**

A própria FRI, pensou-se em alargar as suas capacidades, nomeadamente para acorrer a situações de catástrofe e para ser empregue ao nível externo para ajuda humanitária.

Agora, neste contexto, a Unidade Militar de Apoio de Emergência depois de se afirmar internamente, poderá pensar-se na possibilidade de ser projetada para cumprir missões de catástrofe ao nível internacional, nomeadamente a serviço da ONU.

De acordo com as exigências das situações de catástrofe ou de emergência poderão necessitar de intervenção de forças até dos três Ramos das FFAA, havendo integração, contudo não vejo a necessidade de ter uma força conjunta. O País, neste âmbito não tem dimensão para criar uma unidade de raiz conjunta, que teria de ser atribuída a outro comando, logo os Ramos deixam de poder utilizá-la para o cumprimento da sua missão, no dia-a-dia, ou seja, deixaria de ser de duplo uso, tal como o exemplo da unidade espanhola. O conjunto deve ser criado em situações excecionais, como o emprego da FRI, e não em permanência.

Não podemos confundir o emprego destas unidades, que é operacional, com o processo do HFAR, que faz parte da componente fixa.

### **9. Que implicações poderão surgir para as FFAA ao nível genético, estrutural e operacional, com a criação de uma Unidade Militar de Ajuda de Emergência, de acordo com o CEDN 2013?**

Ao nível estrutural já vimos que há necessidade de criação de uma nova unidade. A nível genético não me parece que hajam implicações, pois não são levantadas novas capacidades, nem novos recursos. São usados os que existem para garantir as funções de combate apoio de serviços e proteção da força, já referidos, numa perspetiva do conceito de duplo uso.

Ao nível operacional, sim, porque há necessidades de treino, procedimentos, metodologia, lições aprendidas, NEP, *modus operandi* com algumas especificidades. Embora, o tipo de atividades serão, em muito, semelhantes à que a força desempenha em campanha.



## **Anexo C – Entrevista com o Sr. General Loureiro dos Santos**

**Data:** 09Abr13; **Local:** Carnaxide

**1. Tendo em conta a lei, as capacidades e os recursos logísticos das FFAA, a participação destas em missões de interesse público, como em atividades de apoio ao Serviço Nacional de Proteção Civil, em casos de catástrofe ou calamidade pública, não poderia ser mais abrangente, resultando num maior contributo para o País?**

Eu julgo que sim. Nas áreas em que a Proteção Civil tem capacidade, devem ser as suas estruturas a desenvolver as atividades em prol da população. Nas áreas em que isso não é possível ou as estruturas não são suficientes, então as FFAA deverão colmatar essa falta. No entanto, deve ser sempre da responsabilidade da Autoridade Nacional de Proteção Civil, dado que a missão principal das FFAA não é essa.

Uma das formas de potenciar os recursos das FFAA na Proteção Civil, racionalizando os meios e os custos, é colocar a Proteção Civil sob a tutela do Ministério da Defesa Nacional, como já esteve há muitos anos atrás, quando surgiram as primeiras estruturas de proteção civil no País e que se prolongou até aos anos 80 ou 90 do século passado. O próprio Governo, atualmente, defende esta ideia da Proteção Civil estar sob a tutela do MDN.

**2. As FFAA não deveriam ter autoridade em situações de catástrofe ou emergência, em determinadas áreas onde estejam a atuar em que os recursos empenhados sejam maioritariamente das FFAA?**

Há países em que os militares das FFAA, em determinadas situações concretas, possuem autoridade, ou, em alternativa determinadas especialidades de militares, como por exemplo a Polícia do Exército. Outra forma de resolver o assunto é, os agentes da autoridade competente na área acompanharem os militares nessas operações. Eu defendo esta última opção, que tanto se aplica à proteção civil como para as situações de segurança interna (polícia), pois a problemática fica resolvida com a vantagem de as FFAA não passarem a ideia para a opinião pública de que são mais uma força de repressão, porque pelo contrário elas existem para defender a população.

**3. Dada a situação do país, que exige uma gestão eficiente de recursos, não lhe parece que existem situações de duplicação de capacidades, nomeadamente no âmbito das missões de proteção civil e para fazer face a situações de emergência ou de catástrofe?**

Existem esses erros que saem caro ao País. As missões, as atribuições e as capacidades das organizações devem estar tipificadas e não devem existir duplicações. Senão as organizações acabam por competir entre si, dando lugar ao desperdício de recursos. Um exemplo é a edificação da capacidade NBQR na GNR, quando a mesma já existe nas FFAA, nomeadamente no Exército. Para Portugal é mais eficiente se existir uma coordenação de apoio entre as duas instituições, para que essa capacidade do Exército seja utilizada na GNR.

Nem sempre o problema se põe ao nível dos recursos utilizados, é necessário que entre as FFAA e outros agentes de Proteção Civil sejam estabelecidas relações de comando para cada tipo de operação, como os militares fazem com as forças militares, para que operações de grande envergadura não falhem ou sejam mais eficientes (veja-se o caso dos incêndios do Algarve).



**4. O CEDN 2013 refere a necessidade de valorizar na máxima extensão possível o princípio do duplo uso, na execução das missões de interesse público, por parte das FFAA. De que forma o emprego nestas missões dos recursos das FFAA poderá enquadrar-se no conceito de duplo uso? Será algo semelhante a uma “Marinha de duplo uso”?**

Sim. Essa ideia veio da Comissão de trabalho que apresentou uma proposta de revisão do Conceito Estratégico de Defesa Nacional, de que fiz parte e adapta-se na perfeição. Eu ainda vou mais longe. Em determinadas áreas em que a Proteção Civil não tem capacidade, se houver uma Unidade Militar perto, esta deverá ficar com essa responsabilidade. No relatório da Comissão referida, propusemos a criação de Unidades de Apoio de Emergência, as necessárias. Ou seja, por exemplo, o Regimento em Braga pode ter uma subunidade que para além da sua missão principal, está preparada para acorrer a situações de emergência e catástrofe. O mesmo pode acontecer com outras unidades do País. Existe assim uma aplicação do princípio do duplo uso.

**5. O modelo espanhol, que possui uma Unidade Militar de Emergências, enquadra-se no objetivo de criar uma Unidade Militar de Ajuda de Emergência, referida no CEDN 2013?**

Essa unidade espanhola foi criada por haver uma necessidade de afirmar a unidade do Estado por causa das autonomias, ou seja, para uma situação de catástrofe o Estado tem a capacidade de acorrer em prol da população, dando assim uma imagem de poder de proteção da população, sendo um fator de coesão. Não é o caso do que se passa em Portugal.

Também não vejo a aplicação direta de um comando conjunto, que é o caso espanhol, ao caso português, nem tão pouco temos dimensão para isso, nem a necessidade.

No entanto, admito que essa Unidade tenha algumas capacidades e a forma de organização, os recursos, que podem ser replicadas na nossa Unidade Militar de Ajuda de Emergência, com as devidas adaptações.

**6. No seu entender, qual poderá ser o contributo da Marinha e da Força Aérea para esta Unidade Militar de Apoio de Emergência?**

Não vejo grande aplicação, pelo menos à escala do Exército. Contudo vejo a Força Aérea a contribuir com meios aéreos, helicópteros, por exemplo para evacuação aérea de feridos ou a Marinha com meios navais, para situações do seu emprego ribeirinho.

**7. Que implicações poderão surgir para as FFAA ao nível genético, estrutural e operacional, com a criação de uma Unidade Militar de Ajuda de Emergência, de acordo com o CEDN 2013?**

Não vejo grandes implicações, à exceção do treino e formação para a força que vai compor essa Unidade. Ao nível genético não poderá haver alterações, caso contrário não estávamos perante o duplo uso.

Vejo sim uma grande vantagem em utilizar os recursos em duplo uso, pois as FFAA têm o dever de os colocar ao serviço da população, evitando o desperdício, ou seja, evitando a criação de mais recursos, quando eles já existem.

Também para as FFAA, esta Unidade transmite a ideia de qual a utilidade das FFAA em tempo de paz, dado que acorrem em auxílio da população em situações de muita aflição.



## **Anexo D – Entrevista com o Sr. Vice-Almirante Medeiros Alves**

**Data:** 11Abr13; **Local:** Clube Militar Naval, Lisboa

### **1. Tendo em conta a lei, as capacidades e os recursos logísticos das FFAA, a participação em missões de interesse público, como as atividades de apoio ao Serviço Nacional de Proteção Civil em situações de catástrofe ou calamidade pública, não poderia ser mais abrangente, resultando num maior contributo para o País?**

Conforme refere a CRP, a República Portuguesa é um Estado de Direito Democrático, baseado na soberania popular e na garantia da efetivação dos direitos, liberdades e garantias definidos nos termos da Constituição e da lei, e sob observância do princípio de que as FFAA obedecem aos órgãos de soberania competentes, estando, portanto, totalmente subordinadas aos princípios da legalidade e do interesse público.

Assim, desde que as FFAA atuem dentro do estabelecido na CRP e na Lei, não há limites aparentes para a sua atuação nos processos de cooperação que forem estabelecidos na ajuda à população ou na colaboração com as Autoridades técnicas competentes em razão de matéria e de espaço, no aplicável, com as forças de segurança, designadamente em situações de catástrofe ou calamidade que são as situações-quadro em que intervêm as estruturas da Proteção Civil.

Fora dos âmbitos supramencionados, e considerando os decisores públicos legitimamente eleitos que tal é exigível e/ou exequível, a redefinição dos âmbitos em que se movem as Forças Armadas apenas pode operar se reequacionados os pressupostos constitucionais atuais e, consequentemente, os princípios estabelecidos na Lei de Bases da Proteção Civil.

### **2. O CEDN 2013 refere a necessidade de valorizar na máxima extensão possível, o princípio do duplo uso, na execução das missões de interesse público por parte das FFAA. De que forma o emprego, nestas missões, dos recursos logísticos das FFAA poderá enquadrar-se no conceito de duplo uso? Será algo semelhante a uma “Marinha de duplo uso”?**

Na aceção que se considera correta – e não entendendo o signatário que o termo “duplo uso” é o de aplicação mais adequada para o presente âmbito de análise, por entender dever ser “duplo emprego” - os três Ramos das FFAA são de duplo uso, isto é, em tal contexto, prestam um serviço público militar e um serviço público não-militar, sendo que o serviço público não-militar deve ser prestado em apoio às Forças e Serviços de Segurança (FSS) e Autoridades técnicas competentes em razão de matéria e de espaço.

A LDN refere que o Governo estabelece os mecanismos de cooperação entre as FFAA e as FSS, estatuição que igualmente está presente nas Leis de Bases da Segurança Interna e da Proteção Civil, regimes que são determinantes para os formatos de colaboração das FFAA com as Forças de Segurança que as tutelas governamentais respetivas entendam por bem definir.

Relativamente à expressão que invoca quando aplicável aos vários órgãos de Marinha, é fundamental ter-se a perceção clara do que se estatui nas disposições preambulares do Decreto-Lei nº 235/2012, de 31 de Outubro, e da fundamentação legislativa sobre os vários âmbitos em que opera a Autoridade Marítima Nacional (AMN) e a, assim designada, Armada, tendo-se definido, expressamente, que a AMN se insere no quadro constitucional da Administração Pública e do exercício de Polícia. Neste contexto, e como resulta do estatuído no artigo 7º daquele diploma, que deu nova redação ao artigo



7º do Decreto-Lei nº 44/2002, de 02 de Março, duplo uso – usando esta expressão – significa que a Marinha garante o apoio logístico (gestão de recursos humanos e materiais) para o funcionamento da Direcção-Geral da Autoridade Marítima.

No geral, devem ser estabelecidas, caso a caso, uma organização operacional e as regras de empenhamento para a ação.

Neste contexto, enquanto não for declarado o estado de sítio, as FFAA não têm autoridade cometida, porque no estado de emergência as FFAA reforçam, nos termos da lei, as autoridades civis.

### **3. Dada a situação de Portugal, não lhe parece que existem situações de duplicação de recursos logísticos no âmbito dos agentes de proteção civil?**

Os recursos devem ser atribuídos em função da missão da Força, independentemente de ser policial ou de proteção civil.

A Força não deve desempenhar determinado tipo de missão apenas porque possui a capacidade. Não é a capacidade que dá autoridade à Força. A autoridade – e, conseqüentemente, a capacidade jurídica de agir e de aplicar medidas preventivas e cautelares – sustenta-se na legitimidade funcional e na competência cometida por lei.

As capacidades existentes nas FFAA podem e devem ser utilizadas a apoiar outras forças e Autoridades competentes em razão da matéria e do espaço, como as policiais e de proteção civil, contudo o Governo deve determinar, caso a caso, em que condições é realizado esse apoio e quais as relações de comando durante a ação.

### **4. Em que áreas deverão as FFAA apoiar a proteção civil?**

As FFAA podem atuar com as suas capacidades militares, desde que operem em conformidade com o ordenamento da CRP e da Lei, nomeadamente nas áreas das comunicações, apoio logístico às operações e à população, designadamente na utilização de infraestruturas e transporte, sendo que, dar ordens a civis e o emprego do uso da força está vedado às FFAA.

### **5. No seu entender, que capacidades deverá ter a Unidade Militar de Ajuda de Emergência, referida no CEDN?**

No meu entendimento, a principal capacidade que deve estar edificada e mantida operacional é a de Comando e Controlo, através de uma estrutura orgânica permanente integrando um Comando com um Estado-Maior.

Tendo em consideração que o CEMGFA é o comandante operacional, esse Comando e Estado-maior devem estar subordinados ao CEMGFA.

Todas as outras capacidades militares devem estar nos Ramos das FFAA, pois são estes que têm cometida a atribuição do aprontamento das forças e da sua sustentação.



## **Anexo E – Entrevista com o Sr. TCor Albino Tavares (Comandante do GIPS)**

**Data:** 04Abr13; **Local:** Lisboa

### **1. Pode-se considerar que o GIPS é uma unidade de duplo uso? Porquê?**

O GIPS é uma unidade de duplo uso porque tem como missão primordial a vertente de proteção e socorro (*safety*) e, sendo constituído por Militares da GNR, mantém as missões próprias relacionadas com a vertente policial e de segurança (*security*). Assim o GIPS constitui-se como a única unidade que em Portugal pode fazer serviço policial e serviço de proteção e socorro (*safety* e *security*).

### **2. Tendo em conta experiência acumulada nos últimos anos, que vantagens existem por ter uma unidade de duplo uso? Vantagens para a GNR? Vantagens para o País?**

As vantagens são múltiplas. Ter uma única força que abranja todo o espectro da segurança, ao invés de ter pelo menos duas, uma com vertente *safety* e outra com vertente *security* começa por ter uma vantagem economicista. Por outro lado, sendo os elementos do GIPS Militares, conseguem cumprir a missão de proteção e socorro de forma muito mais pragmática, prática e eficiente (características de forças Militares) que outras forças civis. Além do exposto o duplo uso permite transmitir uma muito maior segurança nas áreas de operação. Por exemplo, no que concerne aos incêndios florestais os Militares do GIPS conseguem fazer prevenção, vigilância, coerção e combate, áreas que mais nenhuma outra força ou instituição do País consegue abranger, sendo por isso muito versáteis.

### **3. E que desvantagens ou constrangimentos existem pelo facto do GIPS ser de duplo uso? Para os militares do GIPS? Para o GIPS como unidade? Para a GNR?**

As desvantagens são a possibilidade de alguma perda de comando e controlo da força porquanto nas situações de proteção e socorro o GIPS atua sob coordenação da ANPC (nesta vertente é necessário mais cuidado da parte do Comando que noutras unidade de cariz meramente policial). Outra desvantagem prende-se com a maior necessidade dos Militares se afirmarem como agentes de autoridade: por exemplo quando atuam no combate aos incêndios florestais e verificam a prática de um crime ou outra ilicitude, têm maior dificuldade em se afirmar como agentes de autoridade na atuação perante a ilicitude, porquanto são usualmente vistos na qualidade de "bombeiros" e não como "agentes de autoridade" com duplo uso.