

**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDOS MILITARES
CURSO DE ESTADO-MAIOR**

(2002/2004)



TRABALHO INDIVIDUAL DE LONGA DURAÇÃO

DOCUMENTO DE TRABALHO

O TEXTO CORRESPONDE A TRABALHO FEITO DURANTE A FREQUÊNCIA DO CURSO NO IAEM SENDO DA RESPONSABILIDADE DO SEU AUTOR, NÃO CONSTITUINDO ASSIM DOCTRINA OFICIAL DO EXÉRCITO PORTUGUÊS.

*A participação das Forças Armadas em missões de
Segurança Interna: implicações para o Exército*

*Paulo Jorge Lopes da Silva
Maj Cav*



**A participação das Forças Armadas
em missões de Segurança Interna:
implicações para o Exército**

Instituto de Altos Estudos Militares

Lisboa, 14 de Novembro de 2003



Resumo

Os trágicos acontecimentos de 11 de Setembro de 2001 marcaram decisivamente a agenda político-estratégica internacional e levaram os Estados a repensar a forma de encarar a sua segurança. Em Portugal, este processo suscitou a necessidade de rever o Conceito Estratégico de Defesa Nacional e, conseqüentemente, as linhas de acção que orientarão a preparação e a actuação das Forças Armadas nos próximos anos.

Pretende-se com o presente trabalho, sobretudo, contribuir para a análise do impacto deste processo sobre as questões de Segurança Interna, procurando identificar o papel que, nesta actividade, passará a estar reservado às Forças Armadas, e, essencialmente, as potenciais implicações desta participação ao nível do Exército.

Deste modo, foi definida como questão central: **“Que efeitos poderá ter no Exército o renovado propósito político de utilizar as Forças Armadas no âmbito da Segurança Interna?”**.

O trabalho inclui um enquadramento legal e conceptual da matéria em análise, em que se procura retratar a situação nacional actual, e incorpora ainda outros capítulos dedicados à análise dos actuais desafios à Segurança Interna, da forma de cooperação entre as Forças Armadas e as Forças e Serviços de Segurança que a situação indicia, e às conseqüentes implicações na forma de pensar o Exército.

A investigação que conduziu à elaboração deste trabalho seguiu uma metodologia que assentou, essencialmente, numa observação directa intensiva, traduzida na pesquisa documental e bibliográfica e na condução de entrevistas. No final, concluímos que:

- Apesar de todas as alterações ocorridas no cenário internacional, e dos ajustamentos normativos e conceptuais levados a efeito noutros países, em Portugal continua a vigorar um ordenamento jurídico-constitucional, enquadrante da actuação das Forças Armadas, a necessitar de urgente alteração;
- O modelo de cooperação, entre as Forças Armadas e as Forças e Serviços de Segurança, que melhor se ajusta à realidade nacional é um modelo baseado na supletividade da acção;
- Face à opção de utilizar as Forças Armadas no âmbito da Segurança Interna, o Exército terá de operar alguns ajustamentos em termos organizacionais, doutrinários, bem como ao nível das suas capacidades e da formação e treino, para que possa corresponder a este desafio.



Abstract

The tragic events of September 11 of 2001 delimited decisively the international political-strategic agenda and led the States to rethink the way to face their security. In Portugal, this process aroused the need to check the Strategic Concept of National Defense and, consequently, the way that the Armed Forces preparation and employ will be done, during the next years.

The aim of this study is, especially, to contribute to the analysis of the impact of this process in Internal Security affairs, to look for the role that, in this activity, will be reserved to the Armed Forces and, essentially, the potential implications of this participation to Army level.

So, it was defined like main question: **“Which effects could have on Army the renewed political purpose to employ the Armed Forces in the Internal Security scope?”**

This study includes a legal and conceptual framing about the subject in analysis, in which we tried to depict the present national situation, and includes also other chapters concerning the analysis of the existing challenges to the Internal Security, the way of co-operation between the Armed Forces and the Forces and Services of Security that the situation indict, and the following implications in the way to think the Army.

The research that led this work to be performed, followed one methodology essentially based on an intensity direct observation, turned into a documental and bibliographical search and meetings. At the end we concluded that:

- Besides all changes in the international view, and the prescriptive and conceptual changes took place in other countries, in Portugal keeps being in force one juridical and constitutional order, that conforms the Armed Forces activity, requiring an urgent change;
- The best way that the Armed Forces and the Forces and Services of Security has to work together, in compliance with the national situation, is to rely this in a suppletive engagement;
- Due to the option to employ the Armed Forces in the Internal Security scope, the Army must perform some arrangement in organizationally and doctrinal terms, as like as on this capacities and training, to answer this challenge.



Dedicatória

*À minha esposa **Fátima** pelo permanente apoio e inextinguível compreensão, perante a sistemática falta de comparecimento aos momentos de lazer e convívio familiar.*

*Ao meu filho **Guilherme** pela atenção e dedicação de que muitas vezes se viu privado, e que agora terei de recuperar.*



Agradecimentos

O presente trabalho deve muito do seu conteúdo aos inúmeros contributos que foi recolhendo, e que o sustentaram, pelo que não é demais evidenciá-lo, reconhecendo publicamente todos aqueles que, de uma forma ou doutra, muito contribuíram para a sua execução.

Desde logo, uma referência muito especial aos entrevistados:

- General Loureiro dos Santos;
- Tenente-General Leonel Carvalho;
- Major-General Lemos Pires;

pela pronta disponibilidade e prestimosa colaboração evidenciadas, numa clara demonstração de profissionalismo e carácter, tal a satisfação, que os próprios manifestaram e não conseguiram disfarçar, pela oportunidade de poderem *transmitir aos mais novos* as experiências vividas e os conhecimentos acumulados.

Aos camaradas, especialmente os do CEM 02-04, com quem privei as minhas ideias sobre o assunto, e que, na devida altura, souberam contribuir com a sua prestável opinião e oportunos conselhos.

A todos eles o meu profundo agradecimento e manifesto reconhecimento. Bem hajam!



Lista de Abreviaturas

ADM	Armas de Destrução Maciça
AMN	Autoridade Marítima Nacional
AR	Assembleia da República
CAV	Cavalaria
CDSC	Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis
CEDN	Conceito Estratégico de Defesa Nacional
CEM	Curso de Estado-Maior
CIMIC	Cooperação Civil - Militar
CIOE	Centro de Instrução de Operações Especiais
COPCON	Comando Operacional do Continente
CRP	Constituição da República Portuguesa
CSCD	Curso Superior de Comando e Direcção
CSSI	Conselho Superior de Segurança Interna
DAE	Destacamento de Acções Especiais
DD	Directivas
DGPDN	Direcção-Geral de Política de Defesa Nacional
DMDM	Directiva Ministerial de Defesa Militar
EMGFA	Estado-Maior-General das Forças Armadas
EOD	Explosive Ordnance Disposal
ETA	Euzkadi Ta Askatasuna, Liberdade para a Nação Basca
EUA	Estados Unidos da América
FA	Forças Armadas
FCS	Fuerzas y Cuerpos de Seguridad
FCSE	Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado
FOPE	Força Operacional Permanente do Exército
GALE	Grupo de Aviação Ligeira do Exército
GCS	Gabinete Coordenador de Segurança



GOV	Governo
GNR	Guarda Nacional Republicana
IAEM	Instituto de Altos Estudos Militares
IDN	Instituto de Defesa Nacional
IGAI	Inspeção-Geral da Administração Interna
INAC	Instituto Nacional de Aviação Civil
LDNFA	Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas
LOBOFA	Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas
LPM	Lei de Programação Militar
LSI	Lei de Segurança Interna
MAI	Ministério da Administração Interna
MAJ	Major
MDN	Ministério da Defesa Nacional
MGEN	Major-General
MJ	Ministério da Justiça
MOPC	Ministério das Obras Públicas, Transportes e Habitação
NATO	North Atlantic Treaty Organisation
NBQ	Nuclear, Biológico e Químico
NC	Notas Complementares
ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PE	Polícia do Exército
PGR	Procuradoria-Geral da República
PJ	Polícia Judiciária
PM	Polícia Marítima
PR	Presidente da República
PSP	Polícia de Segurança Pública
RSI	Relatório de Segurança Interna



SAA	Sistema de Autoridade Aeronáutica
SAM	Sistema de Autoridade Marítima
SEF	Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
SEPNA	Serviço de Protecção da Natureza e do Ambiente
SFN	Sistema de Forças Nacional
SIEDM	Serviço de Informações Estratégicas de Defesa e Militares
SIRP	Sistema de Informações da República Portuguesa
SIS	Serviço de Informações de Segurança
SNPC	Serviço Nacional de Protecção Civil
TILD	Trabalho Individual de Longa Duração
TN	Território Nacional
UE	União Europeia
U/E/O	Unidades, Estabelecimentos e Órgãos
VCEME	Vice-Chefe do Estado-Maior do Exército



Índice

INTRODUÇÃO	1
Definição do Objectivo da Investigação.....	2
Importância do Estudo.....	2
Delimitação do Estudo.....	3
Corpo de Conceitos.....	3
Metodologia.....	4
Organização e Conteúdo do Estudo.....	6
I. FORÇAS ARMADAS E SEGURANÇA.....	7
I.1. Defesa Nacional	7
I.2. Segurança Interna.....	9
I.3. Estados de Excepção	11
I.4. Estado de Guerra	12
I.5. Defesa Civil	13
I.6. Conceito Estratégico de Defesa Nacional.....	14
I.7. Análise Conceptual e Normativa	16
II. DESAFIOS À SEGURANÇA INTERNA	18
II.1. Vertente Internacional da Segurança Interna	18
II.2. Convergência entre Ameaças Externas e Internas.....	19
II.3. Ameaças Relevantes	20
II.3.1. O Terrorismo	20
II.3.2. Desenvolvimento e a Proliferação de Armas de Destruição Maciça.....	21
II.3.3. Crime Organizado Transnacional	22
II.3.4. Atentados ao Ecossistema	23
II.4. Dicotomia Segurança Interna – Segurança Externa.....	24
III. COOPERAÇÃO FORÇAS DE SEGURANÇA - FORÇAS ARMADAS	26
III.1. Modelos de referência.....	26
III.1.1. Modelo Espanhol.....	27
III.1.2. Modelo Francês	28
III.1.3. Modelo Italiano	31
III.1.4. Análise Comparativa	32



III.2. O Caso Nacional.....	33
III.2.1. Modelo de Actuação.....	33
III.2.2. Princípios de Actuação	34
III.2.2.1. Princípio da Permanência	34
III.2.2.2. Princípio da Unidade de Comando	34
III.2.2.3. Princípio da Supletividade	35
III.2.2.4. Princípio da Legalidade.....	35
III.2.2.5. Princípio da Nacionalidade	35
III.2.3. Acções e Medidas de Segurança Interna	35
IV. EMPREGO DO EXÉRCITO NA SEGURANÇA INTERNA	37
IV.1. Organização	37
IV.2. Conceito de Emprego.....	39
IV.2.1. Conceito Geral.....	39
IV.2.2. Situação de Normalidade Institucional	40
IV.2.3. Situação de Crise.....	41
IV.3. Formas de Colaboração	42
IV.3.1. Colaboração Indirecta	42
IV.3.2. Colaboração Directa	42
IV.4. Tipos de Operações	44
IV.4.1. Operações Tipo Polícia	44
IV.4.2. Operações de Combate	44
IV.4.3. Operações Psicológicas	45
IV.4.4. Operações CIMIC	45
IV.4.5. Outras Operações de Apoio	46
IV.5. Meios.....	46
IV.6. Formação e Treino	48
CONCLUSÕES.....	49
PROPOSTAS	52
Referências Bibliográficas	
Anexos	
Apêndices	



Índice de Apêndices

Apêndice A – Entrevista com o General Loureiro dos Santos

Apêndice B – Entrevista com o Tenente-General Leonel Carvalho, Secretário-Geral do Gabinete Coordenador de Segurança

Apêndice C – Entrevista com o Major-General Lemos Pires

Apêndice D – Sistema de Segurança Interna

Apêndice E – Modelos de actuação das Forças Armadas no âmbito da Segurança Interna

Índice de Anexos

Anexo A – Forças e Serviços de Segurança

Anexo B – Operações Exteriores

Anexo C – Comando Operacional do Continente (COPCON)

Índice de Tabelas

Tabela 1 – Meios e capacidades necessárias ao desenvolvimento da actividade de Segurança Interna por parte do Exército



“September 11 was (...) also a clear signal that we must make fundamental changes in the way we look at security, and the way we preserve it. On the fateful day, the hijackers took two normal instruments of everyday life – the box-cutter and the passenger plane – and created a missile. They thought the unthinkable, and succeeded in their terrible mission. We, too, must think in new, creative ways, if we are to preserve our security against new and unpredictable threats.”

NATO Secretary General Lord Robertson

INTRODUÇÃO

O ambiente estratégico alterou-se profundamente durante a última década, multiplicando-se as situações de crise e instabilidade que perturbam a Ordem Internacional e ameaçam a Paz e a Segurança Mundial.

Evidenciaram-se diversas fontes de insegurança, que no passado se encontravam “adormecidas” pela dissuasão nuclear, entre as quais se destacam o Terrorismo e o Crime Organizado Transnacionais, fenómenos que já se haviam revelado anteriormente mas que a “era da informação” veio potenciar, tornando-as mais perigosas quer para as populações, quer para os Estados.

A emergência destas ameaças, e os acontecimentos de 11 de Setembro, recolocaram as questões relacionadas com a segurança, no interior do Território Nacional, no rol das preocupações do Estado Português.

“Há que ter presente que os ataques terroristas do 11 de Setembro não foram apenas dirigidos contra os EUA mas sim contra o sistema, a cultura e forma de vida que são valores comuns da comunidade em que nos inserimos e cuja segurança é a nossa própria segurança” (RODRIGUES, 2002, 41).

Estes acontecimentos provocaram uma inflexão na forma de entender a segurança e os interesses vitais dos Estados, acelerando, muito especialmente, o processo latente de confluência entre segurança externa e segurança interna, ao dissipar as diferenças que, ultimamente, vinham coexistindo de forma artificial.

Ao nível militar, a prevenção e a gestão deste novo tipo de conflitualidade concorreu também para a redefinição dos parâmetros orientadores do emprego das Forças Armadas. Senão, atente-se no conteúdo do novo Conceito Estratégico de Defesa Nacional.

De facto, a situação actual é muito complexa. Complexa na diversidade de missões e tarefas a cumprir, nos recursos humanos e materiais necessários, e nas relações com a



sociedade civil e com os demais intervenientes em matéria de segurança, nacionais e estrangeiros.

No entanto, quer a convergência de riscos e ameaças externas e internas, quer a complexidade da situação não devem conduzir-nos a uma confusão de missões e responsabilidades entre as Forças Armadas e as Forças de Segurança, senão ao estabelecimento de um marco de cooperação muito mais intenso e eficaz entre as diversas instituições.

É do interesse nacional, e propósito deste trabalho, que procuremos empenhar-nos na busca de um rumo que permita diminuir as nossas vulnerabilidades ao problema da Segurança Interna, e potencie as sinergias existentes para a prevenção e combate ao mesmo, pensando o “impensável”, como prefigura Lord Robertson, de forma actual e criativa.

Definição do Objectivo da Investigação

Para o âmbito deste trabalho interessa-nos, sobretudo, analisar o impacto desta nova “onda” de conflitualidade sobre as questões de Segurança Interna, para tentar visualizar até que ponto poderão daí decorrer influências capazes de afectar a futura organização e emprego das Forças Armadas, e do Exército em particular.

Assim, a reflexão que se segue, e que nos conduziu à elaboração deste trabalho de investigação, procurará consubstanciar-se numa contribuição doutrinária que oriente a preparação e a participação de meios do Exército neste âmbito de actuação.

Importância do Estudo

Os últimos acontecimentos internacionais incutiram nos portugueses uma nova forma de encarar a segurança do país e, uma grande preocupação quanto aos riscos e aos perigos a que Portugal está sujeito. A revisão do Conceito Estratégico de Defesa Nacional, recentemente efectuada, reflecte esta preocupação, ao reconhecer, como enquadrantes da revisão, a certeza que existe sobre a gravidade letal das chamadas “novas ameaças” e a tomada de consciência da nossa vulnerabilidade perante as mesmas.

A actualidade e pertinência deste assunto, bem como a certeza de que, mais tarde ou mais cedo, o seu tratamento trará inevitáveis consequências para as Forças Armadas e para o Exército em concreto, justificam uma análise prospectiva, quanto ao tipo de consequências e às necessárias adaptações a efectuar face a este novo desafio, que constitui a possível participação do Exército, em acções de prevenção e combate, no âmbito da Segurança Interna do país.



Delimitação do Estudo

Apesar de alguns autores considerarem que a colaboração que as Forças Armadas prestam em missões de protecção civil se insere na actividade de Segurança Interna, vista em sentido lato, é nossa opinião que, analisados os diversos diplomas legais vigentes e o corpo conceptual que daí decorre, estas funções não devem integrar o âmbito da Segurança Interna, inserindo-se numa vertente de Defesa Civil.

Deste modo, iremos centrar a nossa análise na participação das Forças Armadas nas questões de Segurança Interna, entendidas no sentido restrito da lei, para tentar avaliar até que ponto poderão daí decorrer influências sobre a configuração e actividade do Exército. Por conseguinte, o nosso estudo incidirá, inicialmente, numa análise mais abrangente, tendo em conta o actual quadro legal e conceptual que enforma a actuação das Forças Armadas, no largo espectro de todas as suas missões, focalizando-se de seguida, e durante todo o resto do trabalho, na questão da Segurança Interna, primeiro ao nível das Forças Armadas, e depois do Exército, no espaço temporal contemporâneo, evidenciando as implicações para o futuro imediato e a médio prazo.

Corpo de Conceitos

Neste trabalho foram considerados alguns conceitos-base, a partir dos quais partimos para a análise do tema, e que entendemos definir desde já.

Segurança Nacional: Segundo o conceito adoptado pelo IDN, nos finais de 1979, a “Segurança Nacional é a condição da Nação que se traduz pela permanente garantia da sua sobrevivência em Paz e Liberdade, assegurando a soberania, independência e unidade, a integridade do território, a salvaguarda colectiva de pessoas e bens e dos valores espirituais, o desenvolvimento normal das funções do Estado, a liberdade de acção política dos órgãos de soberania e o pleno funcionamento das instituições democráticas” (SANTOS, 2000, 81).

Defesa Nacional: “É a actividade desenvolvida pelo Estado e pelos cidadãos no sentido de garantir, no respeito da ordem constitucional, das instituições democráticas e das convenções internacionais, a independência nacional, a integridade do território e a liberdade e a segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaça externas” (LDNFA, Artigo 1º).

Segurança Interna: “É a actividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática” (LSI, Artigo 1º).



Metodologia

Tendo em conta que não existe um corpo doutrinário consolidado relativamente a este tipo de missões, que oriente o seu planeamento, a sua coordenação e a sua execução, a investigação empírica¹ que serviu de suporte à elaboração deste trabalho, baseou-se num percurso metodológico assente numa observação directa intensiva²:

- A observação³ fundamentou-se numa pesquisa documental (legislação e documentos militares) e bibliográfica, sobre o objecto da investigação, necessária ao enquadramento e à análise do assunto;
- As entrevistas, efectuadas a personalidades e entidades com responsabilidade funcional, ou especialistas, em matéria de Segurança, seguiram um método intermédio⁴ (entrevista mista).

Na observação assumiu especial destaque as últimas reflexões do Gen Loureiro dos Santos, que há algum tempo vem chamando à atenção para a importância do assunto, mas, sobretudo, a análise do novo Conceito Estratégico de Defesa Nacional, entretanto aprovado, que evidencia uma opção governamental quanto à possibilidade de emprego das Forças Armadas em matéria de Segurança Interna, e que nos conduziu à definição da seguinte questão central: **“Que efeitos poderá ter no Exército o renovado propósito político de utilizar as Forças Armadas no âmbito da Segurança Interna?”**.

Perante esta questão central foi possível identificar algumas questões derivadas:

- A legislação nacional existente preconiza esta possibilidade?
- Qual o modelo de cooperação, entre as Forças Armadas e as Forças de Segurança, que se ajusta à realidade nacional?
- A participação do Exército em matéria de Segurança Interna implica alguns ajustamentos organizacionais?
- Será necessário desenvolver uma doutrina, relativamente ao emprego de meios militares em missões de Segurança Interna?
- Que capacidades do Exército é que poderão ser dedicadas à Segurança Interna?
- Quais as implicações que o desenvolvimento desta actividade terá ao nível da Formação e Treino?

¹ Investigação em que se fazem observações para compreender melhor o fenómeno a estudar.

² A observação directa intensiva é realizada através de duas técnicas: observação e entrevista.

³ Recolha de dados sobre a situação. Não consiste apenas em observar, mas também em examinar factos ou fenómenos que se desejam estudar.

⁴ Embora existisse um plano e um guião previamente elaborados, apenas uma parte foi seguida com rigor, em função das características dos entrevistados e da diferente profundidade e abordagem conferida a determinadas questões.



Entretanto, foram equacionadas algumas hipóteses orientadoras deste estudo, de acordo com a percepção de que a participação das Forças Armadas em matéria de Segurança Interna, é uma realidade incontornável face ao novo ambiente de segurança internacional, nomeadamente:

- O ordenamento jurídico português só prevê a participação das Forças Armadas em missões de Segurança Interna durante a vigência dos Estados de Emergência, Sítio e Guerra;
- As Forças Armadas devem intervir na ordem interna, de uma forma supletiva em relação às Forças de Segurança, face ao grau de violência atingido ou à especificidade dos meios necessários;
- A participação do Exército, nesta matéria, requer uma estrutura organizacional modular e flexível;
- Deve ser desenvolvido um corpo doutrinário que oriente o planeamento e a conduta de acções associadas à ordem interna;
- O Exército pode contribuir para a Segurança Interna disponibilizando as suas capacidades de comando, controlo e comunicações, recolha de informações, vigilância e reconhecimento, defesa NBQ e combate;
- O aprontamento de forças e meios deve incluir a realização de treino específico, e de exercícios conjuntos com as diversas Forças e Serviços de Segurança.

De seguida, procurando tirar partido da entrevista como instrumento de observação, efectuámos entrevistas ao General Loureiro dos Santos, ao Tenente-General Leonel Carvalho, Secretário-geral do Gabinete Coordenador de Segurança, e ao Major-General Lemos Pires, cujo conteúdo se encontra em apêndice.

Complementando este instrumento de observação, procurou-se apresentar modelos de actuação adoptados por outros países, inseridos na mesma área geo-económica, que, com as devidas ressalvas próprias das nossas especificidades, poderão servir de referência, num quadro de conjugação de esforços e economia de meios.

Nas fontes consultadas, durante a execução do trabalho, gostaríamos de dar especial destaque a uma compilação de publicações do IAEM, datada de 5 de Maio de 1981, que, apesar da “idade”, revelou um conjunto de reflexões de extrema utilidade e actualidade, sinal de que este assunto nunca deixou de merecer especial destaque no pensamento militar.



Organização e Conteúdo do Estudo

O presente trabalho foi estruturado em Introdução, quatro Capítulos, Conclusões e Propostas.

No primeiro Capítulo, **Forças Armadas e Segurança**, será feita uma análise a toda a envolvente conceptual e normativa que enquadra a participação das Forças Armadas em tarefas de Segurança, nas diferentes situações de normalidade, conflitualidade ou de calamidade, e que naturalmente permitirá identificar os limites de actuação actuais das Forças Armadas na actividade de Segurança Interna.

O segundo Capítulo, **Desafios à Segurança Interna**, pretende ser uma breve abordagem ao novo ambiente que caracteriza a Segurança Interna dos Estados, nomeadamente quanto à sua amplitude e às ameaças que nele imperam.

O terceiro Capítulo, **Cooperação Forças de Segurança - Forças Armadas**, será dedicado à análise de modelos de actuação seguidos por outros países, e à definição de um modelo nacional que materialize a cooperação entre as Forças Armadas e as Forças de Segurança, nas situações que requeiram a participação de ambas.

No quarto Capítulo, **Emprego do Exército na Segurança Interna**, far-se-á uma reflexão sobre as repercussões que o emprego das Forças Armadas em matéria de Segurança Interna poderá ter no Exército.

No final são apresentadas as **Conclusões** da nossa investigação, procurando dar resposta às questões levantadas, bem como as **Propostas** que entendemos fazer face a essas conclusões.

Para Apêndice e Anexo foram remetidos alguns assuntos complementares que julgamos necessários ao completo entendimento da análise efectuada e, portanto, das conclusões e propostas a que chegámos.



I. FORÇAS ARMADAS E SEGURANÇA

Sendo a Segurança⁵ um dos objectivos últimos do Estado, e por isso fundamental e indispensável à sua sobrevivência, requer a mobilização de todos os recursos próprios, entre os quais se encontram as Forças Armadas, necessários à garantia da sua existência, ao usufruto dos seus direitos e à protecção dos seus interesses.

A base legal e conceptual que enquadra o emprego das Forças Armadas em matéria de Segurança é um assunto de extrema importância e actualidade, porque a realidade que se vive actualmente, além de ser diferente é delicada. Nestas considerações que se seguem, pretende-se contribuir para o esclarecimento do assunto, tendo por base a legislação vigente.

No entanto, como nos encontramos claramente na esfera da Segurança Nacional, convém, desde já, evidenciar a actual diferenciação relativamente ao conceito de Defesa Nacional.

De facto, e como refere o General Loureiro dos Santos (2000), enquanto a *Segurança Nacional* consiste num estado ou situação que se pretende atingir (afinal, é um dos dois objectivos básicos de qualquer unidade política, sendo o outro o bem-estar), a *Defesa Nacional* é o conjunto de medidas para a alcançar, isto é, uma actividade.

Para o correcto tratamento desta questão, julgamos adequado percorrer a actual arquitectura normativa, que enquadra o desenvolvimento desta matéria, começando por uma análise das normas que estabelecem o estatuto constitucional da Defesa Nacional.

I.1. Defesa Nacional

A Constituição da República de 1976, elaborada em pleno período revolucionário, reservava às Forças Armadas um largo espectro de actuação, que englobava, para além da Defesa Militar do país, a garantia da Ordem Interna.

Inerente a esta abrangência situacional, relativamente ao emprego das Forças Armadas, vigorava uma perspectiva alargada do conceito de Defesa Nacional, que se confundia com o de Segurança Nacional. De facto, a Defesa Nacional incluía não só a componente militar como também as diversas componentes não militares, todas com o objectivo de proteger o País contra quaisquer ameaças internas ou externas.

⁵ Segundo a sistematização do Gen Abel Cabral Couto, expressa no primeiro volume dos Elementos de Estratégia, a Segurança traduz um estado ou condição que “exprime a efectiva carência de perigo, quando não existem (ou foram removidas) as causas dele” (COUTO, 1988, 70).



A este respeito atente-se no que referia a *Memória Justificativa da Proposta de Lei n.º 129/II*, que viria a dar origem à Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas (LDNFA):

“Na versão inicial da Constituição de 1976 não havia, a bem dizer, um conceito de Defesa Nacional: esta não era definida em parte alguma e o Título X da parte III da Constituição, que agora tem por epígrafe Defesa Nacional, denominava-se então Forças Armadas.

As missões destas eram concebidas numa perspectiva muito ampliada (...).

À luz deste vastíssimo leque de missões confiadas pela própria Constituição às Forças Armadas, floresceu em Portugal um conceito alargado de Defesa Nacional, por sua vez coincidente com a noção de Segurança Nacional: foi assim que a Defesa Nacional chegou a ser definida como tendo por finalidade a Segurança Nacional (...).

Coerentemente com tal concepção à política de Defesa Nacional era dado um âmbito amplíssimo, o que significava que ela deveria abranger todas as medidas culturais, sociais, económicas, de política interna e de política externa e não apenas medidas de natureza militar.

Numa palavra, segundo tal concepção, a Defesa Nacional incluía uma componente militar e diversas componentes não militares, visava proteger o país contra qualquer ameaça externa ou interna e tendencialmente confundia-se com o conceito de Segurança Nacional.” (PAZ, 1987, 7).

Porém, quando em 1982 se concretiza a revisão da Constituição da República, através da Lei Constitucional n.º 1/82, de 30 de Setembro, e a aprovação da LDNFA, através da Lei n.º 29/82, de 11 de Setembro, o legislador adoptou uma concepção mais restrita do conceito de Defesa Nacional, delimitando-a ao plano externo, o que, naturalmente, viria a limitar a larga diversidade de missões que, na altura, se incumbiam às Forças Armadas. Estava assim concretizada a redefinição do modelo constitucional das Forças Armadas, de acordo com o referencial que constituíam as constituições democráticas ocidentais, assente no princípio da subordinação das Forças Armadas ao Poder Político.

Deste modo, e de acordo com este modelo, que ainda hoje vigora, embora com algumas alterações, a Constituição da República passou a dedicar um espaço próprio à Defesa Nacional, o Título X da Parte III, onde esta é referida, no n.º 2 do Artigo 273.º, como tendo “por objectivos garantir, no respeito da ordem constitucional, das instituições democráticas e das convenções internacionais, a independência nacional, a integridade do território e a liberdade e a segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaça externas.”



Enquanto o n.º 1 do Artigo 275.º incumbe às Forças Armadas a “defesa militar da República”, o n.º 1 do Artigo 272.º comete à polícia a tarefa de “defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos”.

A redacção destes artigos denota uma clara preocupação, do legislador constitucional, em estabelecer uma fronteira entre a Defesa Nacional, garantida através das Forças Armadas, e a Defesa da Ordem Interna (Segurança Interna), incumbência dos organismos policiais e das Forças de Segurança.

I.2. Segurança Interna

Revistos e clarificados os princípios e as orientações constitucionais sobre esta matéria, o objectivo deste trabalho impõe que se faça semelhante erudição, em termos mais concretos, relativamente à Segurança Interna. Para tal, iremos concentrar-nos no diploma legal que define o conteúdo e os limites da actividade de Segurança Interna e as entidades e os meios que a devem assegurar, a Lei n.º 20/87, *de 12 de Junho - Lei de Segurança Interna*, entretanto alterada pela Lei n.º 8/91, de 1 de Abril.

Este diploma aprovado pela Assembleia da República, nos termos dos artigos 164º, alínea d), e 169º, n.º 2, da Constituição, correspondeu a uma preocupação fundamental existente, relativamente à instituição de um Sistema de Segurança Interna (ver Apêndice D), que fosse capaz de garantir a Segurança Interna do Estado e da comunidade nacional que lhe serve de suporte.

“A justificação jurídico-política da Lei de Segurança Interna decorre directamente de princípios e preceitos consagrados na Constituição da República, nomeadamente no seu artigo 3.º, que estabelece que o Estado subordina-se à Constituição e funda-se na legalidade democrática, do artigo 9.º, que inclui no âmbito das tarefas prioritárias do Estado a obrigação de garantir o normal exercício dos direitos e liberdades dos cidadãos, e do artigo 272.º, que consagra como função essencial do Estado, que a exerce através das forças e serviços de segurança, a defesa da legalidade democrática, a garantia da segurança interna e o respeito pelos direitos dos cidadãos” (PEREIRA, 1990, 13).

Além disso, em contraposição com anterior proposta, a qual chegou a ser aprovada na generalidade, e que continha um conceito de Segurança Interna em sentido lato, incluindo nesta a Protecção Civil, o Governo da altura baseou a sua proposta de lei, a qual viria a dar origem à actual Lei de Segurança Interna, num conceito restrito de Segurança Interna.

Como refere Paz (1987), o X Governo Constitucional resolveu submeter à Assembleia da República uma nova proposta de lei, tendo optado por um conceito restrito de Segurança



Interna, ou seja, retirou do mesmo a Protecção Civil, apesar de considerar na exposição dos motivos que as acções destas concorrem para a Segurança Interna.

De acordo com estes princípios constitucionais foi possível definir o âmbito e a abrangência da actividade de Segurança Interna, daí resultando a evidência da protecção da vida e da integridade física das pessoas, da tranquilidade pública e da defesa da ordem democrática, como pilares fundamentais da vivência em sociedade.

Para o efeito, a lei prevê um conjunto de medidas a aplicar, desde a vigilância de pessoas e instalações até à cessação da actividade de empresas ou organizações, para fazer face à “criminalidade violenta ou altamente organizada, designadamente sabotagem, espionagem ou terrorismo” (n.º 3 do Artigo 1.º).

No entanto, dado que a implementação destas medidas, em determinadas circunstâncias, pode interferir com a liberdade de acção das pessoas, a lei assegura que a actividade de Segurança Interna pautar-se-á pelo respeito dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, de acordo com um conjunto de princípios e orientações a estabelecer na *Política de Segurança Interna*.

A condução desta política é da exclusiva responsabilidade do Governo que, entre outras competências, define as linhas gerais de actuação e programa, e assegura, os meios destinados à sua execução.

O Programa do Governo em exercício (XV Governo Constitucional) preconiza uma série de medidas a implementar, no domínio da Segurança, e assegura que “a prossecução de uma política de segurança interna eficaz na manutenção da ordem e tranquilidade pública, na prevenção e no combate a todos os títulos de criminalidade e na salvaguarda dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, implica que se reponha o prestígio e a autoridade do Estado e se confirmem os meios e os instrumentos adequados para a consecução de tal finalidade.”

O Primeiro-Ministro é a entidade política directamente responsável pela Direcção Política de Segurança Interna. Para o efeito, dispõe de um órgão interministerial de auscultação e consulta em matéria de Segurança Interna, o *Conselho Superior de Segurança Interna*, e de um órgão especializado de assessoria e consulta para a coordenação técnica e operacional da actividade das Forças e Serviços de Segurança, o *Gabinete Coordenador de Segurança*. No que se refere à composição destes órgãos, é de referir que, relativamente às Forças Armadas, apenas a Marinha tem assento nestes órgãos, em função das suas competências em matéria de Autoridade Marítima.



Ao Gabinete Coordenador de Segurança compete, entre outras competências, estudar e propor “as formas de coordenação da cooperação externa que as forças e serviços de segurança desenvolvam nos domínios das suas competências específicas”, assim como, “as normas de actuação e os procedimentos a adoptar em situações de grave ameaça da segurança interna” (alíneas c) e d) do Artigo 13.º).

Para garantir a execução da Política de Segurança Interna, a lei determina, no n.º 2 do Artigo 14.º, que exercem funções de Segurança Interna: a Guarda Nacional Republicana, a Guarda Fiscal, entretanto extinta, a Polícia de Segurança Pública, a Polícia Judiciária, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, os órgãos dos Sistemas de Autoridade Marítima e Aeronáutica e o Serviço de Informações de Segurança (ver Anexo A).

Este preceito, da lei em questão, não faz mais do que prosseguir o enquadramento constitucional já referido, evidenciando que é à polícia, através das Forças de Segurança, que compete garantir a Segurança Interna, numa clara ruptura com a possibilidade de emprego das Forças Armadas.

Apesar de tudo, a Constituição não deixa de prever que as Forças Armadas possam vir a cumprir missões de segurança, no plano interno, em situações extraordinárias ou excepcionais de necessidade pública, como são as de Estado de Sítio e Estado de Emergência, de acordo com as condições estabelecidas em lei própria.

I.3. Estados de Excepção

A Constituição da República prevê a possibilidade de serem declarados o Estado de Sítio e o Estado de Emergência, “no todo ou em parte do território nacional, nos casos de agressão efectiva ou iminente por forças estrangeiras, de grave ameaça ou perturbação da ordem constitucional democrática ou de calamidade pública” (n.º 2 do Artigo 19.º).

A declaração destes estados de excepção “confere às autoridades competência para tomarem as providências necessárias e adequadas ao pronto restabelecimento da normalidade constitucional” (n.º 8 do Artigo 19.º), sendo as condições de emprego das Forças Armadas, nestas situações, fixadas por lei própria.

A Lei do Regime do Estado de Sítio e do Estado de Emergência⁶ estabelece as condições que poderão levar o Presidente da República, ouvidos o Governo e a Assembleia da República, a declarar cada um destes estados:

- “O Estado de Sítio é declarado quando se verificarem ou estejam iminentes actos de força ou insurreição que ponham em causa a soberania, a independência, a integridade territorial ou a

⁶ Lei n.º 44/86, de 30 de Setembro.



ordem constitucional democrática e não possam ser eliminados pelos meios normais previstos na Constituição e na lei” (n.º 1 do Artigo 8.º);

- “O Estado de Emergência é declarado quando se verificarem situações de menor gravidade, nomeadamente quando se verifiquem ou ameacem verificar-se casos de calamidade pública” (n.º 1 do Artigo 9.º).

A declaração, que assume a forma de lei, em caso de confirmação pela Assembleia da República, determina, o grau de apoio às autoridades civis pelas Forças Armadas, no caso de estabelecimento do Estado de Emergência, e os poderes conferidos às autoridades militares, perante a posição de liderança que serão chamadas a desempenhar, no caso de ser declarado o Estado de Sítio. Nesta situação, as Forças de Segurança “ficarão colocadas, para efeitos operacionais, sob o comando do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas, por intermédio dos respectivos comandantes-gerais” (n.º 3 do Artigo 8.º).

I.4. Estado de Guerra

Em Estado de Guerra, o qual pode ser declarado pelo Presidente da República, de acordo com os preceitos constitucionais, “as Forças Armadas têm uma função predominante na defesa nacional e o País empenha todos os recursos necessários no apoio às acções militares e à sua execução” (n.º1 do Artigo 65.º da LDNFA).

De acordo com a mesma lei, no n.º5 do seu Artigo 64º, o Conselho de Ministros pode, inclusive, delegar nas autoridades militares “competências e meios normalmente atribuídos aos departamentos ministeriais, mediante proposta do Conselho Superior de Defesa Nacional”.

A este Conselho, que passa a funcionar em sessão permanente, competirá, entre outras situações, definir e activar os Teatros e Zonas de Operações, e aprovar as Cartas de Comando destinadas aos Comandantes-Chefes desses Teatros e Zonas, onde constarão, necessariamente, a missão, a dependência e grau de autoridade, a área onde a autoridade se exerce e as entidades por ela abrangidas, os meios atribuídos e outros aspectos relevantes.

Declarada a guerra, o Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas exerce “o comando operacional das forças de segurança, por intermédio dos respectivos comandantes gerais, quando, nos termos da lei, aquelas sejam colocadas na sua dependência” (alínea n) do n.º 5 do Artigo 6.º da LOBOFA).



I.5. Defesa Civil

Para além da sua missão primária, consagrada no n.º 1 do Artigo 275.º, a Constituição confere às Forças Armadas, conforme o n.º 6 do Artigo 275.º, a possibilidade de exercer outras funções de interesse público, permitindo que colaborem “em missões de protecção civil⁷, em tarefas relacionadas com a satisfação das necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações.”

Estas funções, em matéria de protecção civil, enquadram-se, numa ideia mais ampla, na já referida actividade de Defesa Civil.

De facto, e se num sentido estrito, a “defesa civil compreende todos os sectores interessados a conferir a uma nação a capacidade de suportar os efeitos dos ataques sobre objectivos civis e providenciar os abastecimentos indispensáveis para a população e para a sustentação do esforço militar”, já num sentido mais amplo do termo, “a ideia de defesa civil alcança um finalismo dual e abrange a de protecção civil, sendo integrada por todos os recursos humanos e materiais, não preponderantemente militares, que são colocados ao serviço da defesa nacional e que se destinam, igualmente, a obviar aos efeitos de catástrofes e outras situações de natureza análoga” (MORAIS, 200, 70).

Deste modo, e no seguimento do que já se encontrava preceituado constitucionalmente, as Forças Armadas acabam por surgir identificadas como agentes de protecção civil na Lei de Bases da Protecção Civil⁸. Como refere o seu artigo 18.º, as Forças Armadas “exercem funções de protecção civil, nos domínios do aviso, alerta, intervenção, apoio e socorro, de acordo com as suas atribuições próprias” (n.º 1), e actuando, de acordo com o n.º 5 do mesmo artigo, sob a direcção do seu comando.

Este mesmo artigo, no seu n.º 4, remete para um Decreto Regulamentar, o estabelecimento das condições de emprego das Forças Armadas, em situação de catástrofe ou de calamidade, sem prejuízo do disposto na já referida Lei do Regime do Estado de Sítio e do Estado de Emergência.

A própria lei é bem explícita a este respeito, quando no seu artigo n.º 23 refere que “em situação de guerra e em estado de sítio ou estado de emergência, as actividades de protecção civil e o funcionamento do sistema instituído pela presente lei subordinam-se ao disposto na

⁷ “Protecção Civil é a actividade desenvolvida pelo Estado e pelos cidadãos com a finalidade de prevenir riscos colectivos inerentes a situações de acidente grave, catástrofe ou calamidade, de origem natural ou tecnológica, e de atenuar os seus efeitos e socorrer as pessoas em perigo, quando aquelas situações ocorram” (LBPC, Artigo 1.º).

⁸ Lei n.º 113/91, de 29 de Agosto, alterada pela Lei n.º 25/96 de 31 de Julho.



lei de Defesa Nacional e na Lei sobre o Regime do Estado de Sítio e do Estado de Emergência” (n.º 1).

Assim, e na sequência do que se encontra vertido na presente lei, o exercício de funções de protecção civil, viria a ser regulamentado, através do Decreto Regulamentar n.º 18/93, de 28 de Junho.

Neste Decreto assume especial importância o Artigo 3.º, onde aparecem expressas as formas de colaboração das Forças Armadas.

Podemos assim constatar que a participação das Forças Armadas neste domínio já se encontra regulamentada há alguns anos, sendo que a sua actuação não se limita a satisfazer os pedidos de apoio solicitados pelas diversas entidades nacionais, regionais e municipais, integrantes do Serviço Nacional de Bombeiros e Protecção Civil⁹, mas também porque ao referir que estas exercem funções de protecção civil, significa, neste contexto, que a lei pode incumbir as Forças Armadas de colaborarem também em missões preventivas.

De entre os objectivos da protecção civil, a lei estabelece o de prevenir a ocorrência de riscos colectivos resultantes de acidente grave, de catástrofe ou de calamidade, conforme a alínea a) do Artigo 3.º da Lei n.º 113/91.

Por conseguinte, se for vontade do legislador ordinário¹⁰, as missões das Forças Armadas, no âmbito da protecção civil, podem ser ampliadas no sentido acabado de expor.” (Parecer n.º 147/2001, 3105).

I.6. Conceito Estratégico de Defesa Nacional

A evolução do ambiente de segurança, ao qual não são alheios os acontecimentos de 11 de Setembro, conduziu um elevado número de Estados e Organizações ao ajustamento dos seus quadros conceptuais e normativos de Segurança e Defesa.

Nesta linha de pensamento, de reconhecimento de novos factores de instabilidade, traduzidos em novos riscos e potenciais ameaças, Portugal viria a rever o seu Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN), datado de 1994.

Nos termos da lei, o CEDN visa a definição dos aspectos fundamentais da estratégia global do Estado, tendo em vista o alcançar dos objectivos da política de Defesa Nacional. Como refere o Vice-Almirante Alexandre Reis Rodrigues (2002), este tem de fazer a ponte

⁹ Designação actual do serviço, resultante da fusão do Serviço Nacional de Protecção Civil e do Serviço nacional de Bombeiros.

¹⁰ A Lei Orgânica n.º 3/99, de 18 de Setembro, que veio alterar a Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas, estabelece, no n.º 5 do seu artigo 9.º, que “as Forças Armadas podem ser incumbidas, nos termos da lei, de colaborar em missões de protecção civil, em tarefas relacionadas com a satisfação de necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações”.



entre o planeamento de defesa, tentando evitar que a nação seja apanhada desprevenida, pela antecipação aos acontecimentos, e o planeamento de forças que se lhe segue, destinando-lhe forças capazes de defrontar esses desafios, tendo em conta os recursos disponíveis e as possibilidades delas decorrentes.

Efectivamente, o CEDN desempenha um papel fundamental na arquitectura conceptual nacional de defesa, donde decorre o Conceito Estratégico Militar e a definição do Sistema de Forças Nacional, do dispositivo e das missões das Forças Armadas.

Este novo Conceito, além de interrelacionar os conceitos de segurança interna e externa e os objectivos que estes prefiguram, considera que, hoje em dia, se propende para a definição de um conceito alargado de segurança que, continuando a integrar os objectivos mais tradicionais dos Estados, confere atenção acrescida a uma filosofia preventiva e a uma visão global da evolução dos focos de insegurança internacional e das crises que deles decorrem.

Neste sentido, tendo como objectivo a protecção do Estado e da comunidade contra qualquer agressão, e de acordo com os preceitos constitucionais já referenciados anteriormente, foram concretizadas, neste acervo conceptual, as capacidades¹¹ para o desempenho das missões das Forças Armadas.

Assim, e destacando as que assumem especial relevância para a matéria em análise, ou seja, as que directa ou indirectamente possam contribuir para o esforço de Segurança Interna, referem-se as seguintes:

- Capacidade dissuasora para desencorajar ameaças¹² e capacidade para repor o controlo do território e a autoridade do Estado, em caso de agressão;
- Capacidade de resposta rápida na perspectiva de actuação em qualquer parte do Território Nacional (...);
- Capacidade de vigilância e controlo do território nacional e do espaço interterritorial, nele se incluindo a fiscalização dos espaços aéreo e marítimo nacionais;
- Capacidade para, em colaboração com as Forças de Segurança, na ordem interna (...) prevenir e fazer face às ameaças terroristas;
- Capacidade para, em conjugação com os aliados, prevenir e fazer face à proliferação de armas de destruição maciça;

¹¹ Segundo Rodrigues (2002), a ideia não é nova, tendo nascido nos Estados Unidos, há já alguns anos, para levar a pensar nas Forças Armadas em termos do que deveriam ser capazes de fazer (output) em vez do que precisariam quanto a equipamentos, pessoal, formação e treino para cumprir as missões (input).

¹² Como refere Couto (1988), entenda-se por ameaça, qualquer acontecimento ou acção, em curso ou previsível, provocado por uma vontade consciente, própria e *adversa*, que contrarie a consecução de um objectivo e que é causador de danos, materiais ou morais.



- Capacidade para, nos termos da lei, participar na prevenção e combate a certas formas de crime organizado transnacional, especialmente o tráfico de droga, o tráfico de pessoas e as redes de imigração ilegal, e para participar na prevenção e combate contra as ameaças ao nosso ecossistema.

I.7. Análise Conceptual e Normativa

Apesar de todas as alterações entretanto ocorridas na cena internacional e na própria conjuntura nacional, os conceitos de Defesa Nacional e de Segurança Interna e o papel das Forças Armadas e das Forças e Serviços de Segurança, na Segurança Nacional, continuam a decorrer da revisão constitucional de 1982, segundo uma repartição de competências face a ameaças externas e internas.

Esta separação parece-nos desajustada e desenquadrada da actual conjuntura, onde cada vez mais se assiste à adopção de um conceito alargado de segurança, como referiu o MGEN Pinto Ramalho (2003) na sua apresentação ao CEM 02-04, resultante de uma evidente unificação das noções de Segurança Interna e Externa, ideia que não deixará de merecer análise mais cuidada e fundamentada no Capítulo seguinte.

De acordo com o Major GNR Branco (2003), o conceito restritivo de Defesa Nacional adoptado, segundo uma lógica preconceituosa em relação ao emprego das Forças Armadas, impedindo-as de intervir contra ameaças internas, está claramente ultrapassado, assim como a nítida compartimentação estrutural entre Defesa Nacional e Segurança Interna, não responde aos desafios de hoje.

De facto, a missão primária das Forças Armadas está inequivocamente definida, na Constituição da República Portuguesa, como sendo “a defesa militar da República” (n.º 1 do Artigo 275.º) “contra qualquer agressão ou ameaça externas” (n.º 2 do Artigo 273.º).

No entanto, “perante uma agressão ou ameaça do exterior, que pelo seu significado e dimensão afecte de forma séria e fundada os bens jurídicos objecto do conceito constitucional de defesa nacional, a defesa militar poderá envolver uma componente externa, caracterizada pelo exercício de um direito de legítima defesa, no quadro dos compromissos internacionais e, uma componente interna, dirigida à estrita protecção dos mesmos bens jurídicos contra ameaças externas, dentro do espaço físico do território nacional”, conforme o “n.º 2 do Artigo 273.º da CRP, conjugado com o n.º 1 do Artigo 2.º da LDNFA” (Parecer n.º 147/2001, 3105).

Trata-se de uma espécie de vertente interna da Defesa Nacional, que se distingue da Segurança Interna pela natureza externa da ameaça.



Além disso, O Regime do Estado de Sítio e do Estado de Emergência, como já foi detalhado, prevê que, em determinadas condições, as Forças Armadas desempenhem um papel essencial na ordem interna. No entanto, relativamente aos Estados de Excepção, falta criar um novo instrumento legal definidor da “Situação de Crise” que permita a utilização eficaz dos meios próprios das Forças Armadas, ou constituídos para tempos de crise, em Território Nacional, em situações que embora correspondam a uma tipificação de “anormalidade grave”, conforme sugere a definição proposta pela DGPDN¹³, não são passíveis, no momento, de originar a declaração do Estado de Sítio ou de Emergência.

O novo Conceito Estratégico de Defesa Nacional enquadra-se num novo ambiente estratégico que fez surgir factores de instabilidade traduzidos em novos riscos e potenciais ameaças. Para lhes fazer face, define as capacidades que deverão ser desenvolvidas para o desempenho das missões das Forças Armadas.

Da sua análise, tendo em conta a actividade que é desenvolvida no âmbito da Segurança Interna, e os preceitos normativos já apresentados, poder-se-á inferir que ficarão cometidas ao Exército, para efeitos de actuação na ordem interna, as seguintes missões específicas:

- Prevenir e fazer face às ameaças terroristas, em colaboração com as Forças de Segurança;
- Prevenir e fazer face à Proliferação de Armas de Destruição Maciça, em conjugação com os aliados;
- Participar na prevenção e combate a certas formas de Crime Organizado Transnacional, especialmente o tráfico de droga, o tráfico de pessoas e as redes de imigração ilegal;
- Participar na prevenção e combate contra as ameaças ao nosso ecossistema.

É perante este cenário normativo e conceptual, definidor dos limites de actuação das Forças Armadas, nomeadamente no que mais directamente concerne à Segurança Interna, que se desenvolverão os próximos capítulos deste trabalho de investigação, procurando sistematizar a forma como as Forças Armadas poderão colaborar com as Forças de Segurança, para o cumprimento destas missões, e como é que o Exército poderá desempenhar o papel que lhe está reservado nesta matéria.

¹³ Segundo o MGen Pinto Ramalho (2003), Crise corresponde a uma situação anormal, decorrente de uma ocorrência grave ou de um conflito de interesses, em que pelo menos uma das partes, lhe confere carácter de essencialidade e, perante a qual, a Sociedade reconhece um perigo, um risco ou ameaça comum a interesses nacionais, muito importantes ou vitais. Situação essa, em que a surpresa, a incerteza e a necessidade e urgência de decisões e de acções imediatas e a aplicação de meios adequados, no sentido do restabelecimento do estado inicial, ou da salvaguarda desses interesses, constituem factores determinantes. Caracteriza-se ainda pelo seu espectro de incidência variar entre desastres e/ou acidentes naturais, que se constituem como anormalidade grave e uma situação estratégica de risco, decorrente de um aumento da tensão internacional, que perturba o fluir normal das relações entre actores naquele âmbito e, na qual, passa a existir uma alta probabilidade de emprego da coacção militar.



II. DESAFIOS À SEGURANÇA INTERNA

II.1. Vertente Internacional da Segurança Interna

O enquadramento da actividade de Segurança Interna não se pode resumir ao prescrito no Direito Nacional, resultante da actividade legislativa do Governo e da Assembleia da República. De acordo com o artigo 8.º da Constituição da República Portuguesa, as normas e os princípios do direito internacional geral ou comum fazem parte integrante do direito português.

Além disso, vigoram na ordem interna as normas constantes de convenções internacionais regularmente ratificadas ou aprovadas, após a sua publicação oficial e enquanto vincularem internacionalmente o Estado Português, bem como as normas emanadas dos órgãos competentes das organizações internacionais de que Portugal seja membro, desde que tal se encontre estabelecido nos respectivos tratados constitutivos.

Neste particular, Portugal, para além de ser membro da União Europeia, ratificou alguns tratados e convenções internacionais que influenciam decisivamente o corpo legal e conceptual da Segurança Interna.

Em concreto, refira-se as Convenções de Schengen¹⁴ e Europol¹⁵, além de outros acordos, a nível mais alargado, na esfera da OTAN e da ONU, respeitantes ao combate ao Crime Organizado e ao Terrorismo de natureza transnacional.

A partir do momento em que entrou em vigor o Tratado de Amesterdão, com a consequente produção de normativos, juridicamente vinculativos, respeitantes à construção de um espaço de liberdade, segurança e justiça, no âmbito da União Europeia, acentuou-se a influência do direito comunitário sobre os direitos nacionais dos Estados-membros em matéria de Justiça e Assuntos Internos.

Deste modo, a Segurança Interna de Portugal, à semelhança dos restantes Estados-membros passou a ter uma vertente intercomunitária ou internacional pautada pela cooperação e solidariedade.

¹⁴ A convenção de Schengen, assinada por Portugal em 25 de Junho de 1991, entrou em vigor em 1995 e permitiu abolir as fronteiras internas entre os Estados signatários, criando uma fronteira externa única onde são efectuados os controlos de acesso aos seus espaços territoriais, designados, na sua globalidade, por Espaço Schengen.

¹⁵ A Convenção Europol, assinada em 1995, entrou em vigor em 1 de Outubro de 1998, visou a criação de uma Unidade Europeia de Polícia, denominada “Europol”, destinada a melhorar a eficácia dos serviços competentes dos Estados-membros e a sua cooperação nos domínios da prevenção e luta contra o tráfico ilícito de estupefacientes, tráfico de seres humanos, imigração clandestina, tráfico ilícito de matérias radioactivas e nucleares, tráfico ilícito de veículos, luta contra a falsificação do euro e branqueamento de dinheiro relacionado com a criminalidade internacional.



“Diluíram-se as fronteiras na maior parte do espaço geográfico comunitário e distribuíram-se pelos Estados-membros as responsabilidades pela segurança de todos eles. Deste modo a segurança interna de Portugal começa a assegurar-se na linha exterior do espaço territorial, aéreo e marítimo da União Europeia, que o separa dos países terceiros, e completa-se no interior dos nossos limites geográficos. Neste quadro, Portugal assume igualmente a integridade securitária dos demais Estados-membros quando funciona como fronteira exterior do espaço comunitário, cabendo-lhe o controlo da sua orla marítima e dos voos providos de países terceiros” (RSI¹⁶, 2002, 5).

Assim sendo, como refere o MGEN Lemos Pires (2002), é necessário que Portugal garanta uma capacidade e credibilidade de vigilância e segurança do seu espaço, pois ao fazê-lo de forma permanente e eficiente, como é do seu interesse e obrigação, estará a afirmar a sua soberania e a constituir-se em factor de credibilidade nacional, regional e internacional, gerando uma imagem de prestígio.

II.2. Convergência entre Ameaças Externas e Internas

Na segunda metade do século XX, terminada a Segunda Guerra Mundial, com a conseqüente divisão do Mundo em dois blocos político-militares e economicamente opostos, a segurança dos Estados considerava-se submetida a dois tipos de ameaças:

- Uma externa, e mais preocupante, baseada na possibilidade de agressão por parte de outros estados, e que justificava a existência de mecanismos de resposta globais, baseados em Organizações Militares;
- Outra interna, representada, fundamentalmente, pelos problemas surgidos no seio de cada país, relacionados com a criminalidade e outros fenómenos similares, que eram resolvidos com o emprego dos meios policiais próprios, sendo o recurso a organismos internacionais uma eventualidade pouco habitual.

No entanto, esta situação foi evoluindo com o passar dos anos:

- Por um lado, a ameaça interna foi-se internacionalizando, aproveitando as vantagens proporcionadas pelo desenvolvimento económico, tecnológico e das comunicações. Apesar deste facto ter provocado o estabelecimento de diversos acordos internacionais, com os quais se tentava impedir o desenvolvimento transnacional da criminalidade, a solução do problema sempre se confinou ao Estado, pela aplicação de normas internas;

¹⁶ Até 31 de Março, o Governo apresenta à Assembleia da República, para apreciação, o Relatório de Segurança Interna, que incide sobre a situação do País no que concerne à segurança interna, bem como sobre a actividade das Forças e dos Serviços de Segurança desenvolvida no ano anterior.



- Por outro, a ameaça externa clássica, com o desmoronamento do bloco soviético, começou a não fazer sentido e portanto deixou de ser considerada prioritária, apesar do mecanismo de resposta ter permanecido nas Organizações Internacionais, tal como vinha sucedendo durante os anos da guerra fria.

Entretanto, como referiu Ignacio Cosidó¹⁷, durante a Conferência Internacional *La seguridad europea en el siglo XXI*, que decorreu na Universidade de Granada, entre os dias 5 e 9 de Novembro de 2001, os atentados de 11 de Setembro, nos Estados Unidos, colocaram a descoberto, de forma brutal, o novo tipo de ameaça, de natureza global, com que se enfrentam as sociedades democráticas. Uma das principais novidades que apresenta esta ameaça é a dificuldade em enquadrá-la nos moldes até então vigentes.

Assim, os atentados viriam a ser definidos como actos terroristas mas, ao mesmo tempo, também como actos de guerra. Estes tiveram, sem dúvida, uma origem exterior, mas foram cometidos no interior dos Estados Unidos. Por isso, a resposta a estas ameaças corresponde tanto a sistemas de defesa externa como interna.

Como refere o General Loureiro dos Santos (2003), na sua análise prospectiva estratégica de segurança e defesa, assiste-se a uma interpenetração entre ameaças externas e internas, passando os conflitos a distinguir-se mais pelo seu nível de intensidade do que pela proveniência dos ataques que lhes deram origem.

Desta forma começamos a apercebermo-nos da convergência entre ameaças, tradicionalmente consideradas como internas ou externas, dando origem a um novo entendimento sobre o âmbito da ameaça, baseado na sua natureza complexa e global.

De acordo com este entendimento, tem-se assistido à tentativa de sistematização das principais ameaças ao Estado, habitualmente apelidadas de “novas ameaças” ou “ameaças emergentes”, e que o novo Conceito Estratégico de Defesa Nacional, genericamente, optou por designar por *Ameaças Relevantes*, as quais decidimos agrupar, de acordo com o CEDN e no âmbito deste trabalho, em Terrorismo, Desenvolvimento e Proliferação de Armas de Destruição Maciça, Crime Organizado Transnacional e Atentados ao Ecossistema.

II.3. Ameaças Relevantes

II.3.1. O Terrorismo

As sociedades democráticas demonstram uma especial vulnerabilidade perante o Terrorismo, pela ampla margem de liberdade de movimentos que permitem, pelo escrupuloso respeito pelos direitos individuais e colectivos, pela generosa interpretação das liberdades de

¹⁷ Chefe de Gabinete do Director Geral da Guardia Civil.



associação, reunião e expressão, assim como pelas excelentes infra-estruturas de comunicação e informação, das quais podem beneficiar os terroristas (ciberterrorismo).

Apesar da baixa probabilidade de Portugal ser confrontado com ataques terroristas, não se pode alhear deste problema, principalmente devido à sua situação geográfica, uma vez que o seu território pode ser utilizado como base logística e de trânsito para atentados noutros países.

Segundo o último Relatório de Segurança Interna (RSI), o ano de 2002 foi dominado por elevados níveis de alerta em relação a sinais imediatos de ameaça terrorista e por um esforço de cooperação nunca dantes sentido pelos Serviços de Informações, desde o fim da Guerra Fria.

A possibilidade de utilização de armas nucleares e, mais provavelmente, de armas químicas e biológicas, pelo Terrorismo transnacional, tem suscitado a atenção prioritária de pesquisa e da troca de informações entre os Serviços congéneres.

A enunciação crescente dos alvos em território europeu poderem constituir, para a próxima escalada, objectivos mais fáceis do que nos Estados Unidos da América, tem dinamizado o reforço da cooperação nas instâncias europeias dedicadas à matéria de Segurança Interna.

O esforço de pesquisa e análise tem permitido acompanhar a situação, com alguma segurança, especialmente no que concerne às conexões do Terrorismo com o nosso país, sobretudo, pela monitorização de determinadas pistas resultantes do desmantelamento de células terroristas no espaço europeu.

Refere ainda o relatório que embora até ao momento não se tenham detectado, em Portugal, quaisquer tentativas de actuação terrorista, “a tentativa de ampliação de algumas conexões logísticas já apuradas¹⁸ e a possibilidade de inflexão táctica de elementos operacionais fugidos ao revés ou risco da detecção noutra paragens, continuam a exigir a manutenção e reforço das medidas preventivas adequadas”.

II.3.2. Desenvolvimento e a Proliferação de Armas de Destruição Maciça

Este fenómeno encontra-se directamente relacionado com a desarticulação económica e militar soviética. Os excedentes de armamento e a desagregação do Estado permitiram o aparecimento de negócios lucrativos, de vendedores gananciosos, geralmente militares ou ex-militares, e de atractivos produtos tecnologicamente avançados a baixos preços.

¹⁸ A este respeito, já o relatório referente ao ano 2000 referia que a ameaça terrorista era proveniente de grupos estrangeiros que se ia traduzindo no apoio político e logístico que algumas dessas organizações obtinham, ou pretendiam obter, em Portugal, tendo em vista o seu financiamento.



Além disso, criou-se uma rede de ligações e de mercados, apoiada nos contactos estabelecidos pelo pessoal do “Exército Vermelho”, nas regiões onde haviam estado destacados durante a Guerra Fria. Deste modo, o problema atravessou, sem grandes dificuldades, as permeáveis fronteiras actuais, internacionalizando-se.

A este respeito, o CEDN refere que “a política de Defesa Nacional tomará em conta a necessidade de dotar o Estado de meios de resposta adequada a este risco, nomeadamente no plano da fiscalização dos mercados de acesso à produção, comercialização e tráfico, da investigação tecnológica, da informação à população, da protecção civil e da prioridade que devemos dar à melhoria das capacidades de defesa NBQ, em estreita articulação com os nossos aliados” (6.3.).

De acordo com o já referido Relatório de Segurança Interna, embora a proliferação de armas de destruição maciça tenha continuado a merecer esforço de pesquisa, durante o ano de 2002, não se repetiram, no nosso país, os contactos estabelecidos anteriormente por parte de países proliferadores, apenas se tendo detectado algumas tentativas de obtenção de informações que poderão estar ligadas a tecnologias de uso dual¹⁹.

II.3.3. Crime Organizado Transnacional

A criminalidade organizada transnacional representa uma ameaça à Segurança Interna dos Estados, que deve ser devidamente avaliada, que tem um grande potencial estratégico e que é distinta dos restantes tipos de criminalidade existentes.

“O crime organizado transnacional constitui uma forma de agressão externa, e uma ameaça interna, que é dirigida contra a vida das pessoas, a autoridade dos Estados e a estabilidade das sociedades” (CEDN, 6.4.).

O seu carácter transnacional, formas de organização e actuação, exigem uma forte determinação dos Estados, com recurso a novas formas de combate e à cooperação, entre forças e serviços intervenientes em matéria de Segurança, quer a nível nacional quer internacional.

Os dados actualmente existentes permitem concluir que a criminalidade organizada transnacional evolui, adapta-se e enraíza-se na sociedade, procurando responder à procura, sempre crescente, de bens e serviços.

¹⁹ A título de exemplo, refira-se a surpreendente detecção, ocorrida em Espanha durante o ano 2001, de tráfico de microprocessadores Pentium, instalados em consolas de vídeo, susceptíveis de terem sido empregues nos sistemas de mísseis iraquianos.



“Entre as formas de crime organizado com maior grau de violação dos direitos humanos e poder de destruição, encontram-se o tráfico de droga, e as redes de promoção e exploração da imigração ilegal e do tráfico de pessoas.” (CEDN, 6.4.).

Durante os últimos anos, tem-se detectado a presença, em território nacional, de cidadãos estrangeiros pertencentes a organizações criminosas internacionais, havendo indícios do seu envolvimento em actividades ilícitas, nomeadamente em diferentes formas de tráfico internacional como o tráfico de seres humanos, droga, obras de arte, diamantes, armas e tráficos conexos, bem como, a realização de investimentos com capitais de origem duvidosa.

Segundo o RSI, o tráfico de estupefacientes registou, durante o ano de 2002, um aumento significativo das quantidades apreendidas, predominantemente provenientes de alguns países da América Latina e de Marrocos, na sua grande maioria por via marítima. No entanto, assiste-se com preocupação ao reduzido efeito provocado pelo desmantelamento de algumas estruturas de tráfico e à progressiva utilização da nossa costa por essas estruturas.

Ainda segundo o mesmo relatório, relativamente à actividade de branqueamento de capitais, mantiveram-se os comportamentos marcadamente esquivos à detecção, ainda que se continuem a reunir indícios que fazem suspeitar da sua importância e relação com o contrabando, a fraude e o financiamento de organizações terroristas.

Por outro lado, o crescimento acelerado, em Portugal, de comunidades oriundas dos países de Leste, tem auxiliado a instalação de redes de imigração ilegal, as quais se envolvem em actos ilícitos, que vão para além da própria promoção da imigração ilegal, como a extorsão, os roubos e até os homicídios.

“A imigração ilegal, com envolvimento de organizações criminosas, tem vindo a introduzir no nosso país novas tipologias de crime violento, sobretudo a partir dos fluxos da Europa do Leste e da China que se fixam em Portugal, ou a fomentar tipologias mansas como as da corrupção e falsificação de documentos, em que aparecem, como parte activa, também estruturas ligadas à imigração de origem sul-americana e indostânica; a imigração africana, que tem vindo comparativamente a decrescer, procura agora mais o nosso país como ponto de trânsito para a Europa, sobretudo para a Holanda e o Reino Unido” (RSI, 2002, 139).

II.3.4. Atentados ao Ecosistema

Os atentados contra a natureza e o meio ambiente constituem um risco evidente, e uma preocupação crescente para a nossa sociedade, dado o agravamento, cada vez mais visível, das suas repercussões no necessário equilíbrio ecológico.



O interesse nacional por esta temática é um fenómeno actual e generalizado que obrigou a uma maior intervenção e corresponsabilização do Estado, como está consignado nos artigos 9.º e 66.º da nossa Constituição da República, e que acabou por ser correspondido, ao nível do Ministério do Ambiente, pela elaboração e difusão de normas legais, e em particular da GNR, pela criação do Serviço de Protecção da Natureza e do Ambiente²⁰, designado por SEPNA, que entre outras actividades a desenvolver, colabora na prevenção de incêndios florestais.

O perigo crescente que representam as ameaças ao ambiente também já viu reconhecida a sua importância, junto das entidades com responsabilidade pela Defesa Nacional, ao suscitar a necessidade de se equacionar a melhoria da “capacidade de resposta de Portugal face aos crescentes atentados ao nosso ecossistema, incluindo a poluição marítima, a utilização abusiva dos recursos marinhos nas águas sob a nossa responsabilidade, e a destruição florestal” (CEDN, 6.5.).

II.4. Dicotomia Segurança Interna – Segurança Externa

A internacionalização dos assuntos de Segurança Interna e a convergência do âmbito das ameaças, apresentados nos pontos anteriores, são suficientemente demonstrativos de que a dicotomia Segurança Interna – Segurança Externa, adoptada pela legislação portuguesa, está hoje em dia completamente ultrapassada.

Como refere Nuno Rogeiro (2002), no seu contributo para a Análise às Bases do Conceito Estratégico de Defesa Nacional, “as noções de segurança interna e externa estão hoje largamente unificadas, com a confederalização das relações internacionais, e a natureza ambulatória das ameaças globais.”

O conceito interno acrescentado à noção de segurança confere um efeito limitativo de carácter geográfico e cria, desde logo, problemas de delimitação, uma vez que a Segurança Interna pode, e é, normalmente, afectada do exterior. As ameaças à Segurança Nacional é que se podem materializar interna e/ou externamente, e as acções destinadas à sua contenção têm de ser conduzidas, também elas, interna e/ou externamente, com o apoio dos aliados, se necessário, e contra todo o espectro de ameaças, independentemente da sua proveniência.

A própria introdução do novo CEDN, a propósito dos acontecimentos de 11 de Setembro de 2001, refere que “as consequências de tais acções nas economias, na segurança e na estabilidade internacionais, transcendem a capacidade de resposta individualizada dos Estados e interrelacionam os conceitos de segurança interna e externa e os objectivos que estes prefiguram”.

²⁰ Por despacho de 15JAN01 do Exmo. Tenente General Comandante-Geral da GNR.



“Com efeito, a tese tradicional de separação entre segurança interna e segurança exterior do Estado por respeitarem a realidades diferenciadas e visarem objectivos distintos, tende a ceder o passo à concepção de se estar perante uma só realidade estratégica – a da defesa interior e exterior do Estado – a executar de forma conjugada através de meios estratégicos, táticos e logísticos diversificados” (RSI, 2002, 6).

Esta perspectiva internacional, da convergência dos âmbitos externo e interno da segurança dos Estados, não podia, por isso, deixar de ter reflexos a nível nacional, ainda que de forma algo limitada.

A orientação preconizada pelo Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, referente ao quadro constitucional em vigor, consubstanciada no Parecer n.º 147/2001, já analisado, influenciou determinantemente o conceito de Segurança Interna e consequentemente a cooperação que as Forças Armadas poderão prestar às Forças e Serviços de Segurança, na segurança do Estado e dos cidadãos.

Esta concepção tendencialmente consultiva já teve, inclusive, reflexos na expressão legal nacional, em diplomas recentemente publicados, nomeadamente no Decreto-Lei n.º 43/2002, de 2 de Março, que ao definir a organização e atribuições do Sistema de Autoridade Marítima, se referia à Intervenção gradual da Marinha em termos de combate ao narcotráfico, Terrorismo e tráfico de pessoas²¹.

²¹ É à Marinha que compete, através do sistema de autoridade marítima, fazer cumprir a autoridade do país na imensidão do mar português.



III. COOPERAÇÃO FORÇAS DE SEGURANÇA - FORÇAS ARMADAS

A Segurança Interna envolve a execução de acções e de medidas provenientes de todas as expressões do Poder Nacional, pelo que se pode afirmar possuir um carácter integrador, que deve ser evidenciado, na expressão militar, pela cooperação e actuação coordenada entre as Forças Armadas e as Forças e Serviços de Segurança.

Como refere o CEDN, “Para a realização do interesse estratégico de Portugal, e cumprimento dos objectivos da Defesa Nacional, é essencial a coordenação entre as políticas sectoriais do Estado. Esta condução tem por objectivo reforçar e qualificar a vontade colectiva de defesa e visa, nomeadamente (...) garantir a correcta articulação entre as Forças Armadas e as Forças de Segurança, quando necessário” (9.5.).

Procuremos agora alguns modelos de actuação, seguidos noutros países, que possam inspirar e conferir credibilidade a um modelo que se ajuste à realidade nacional.

III.1. Modelos de referência

Bem sabemos que não podemos pura e simplesmente copiar o que os outros fazem, sem que se tenham em conta as devidas diferenças, em termos de dimensão, capacidades e cultura. No entanto, certamente, poderemos, diria até que devemos, inspirar-nos noutras experiências similares, já consistentemente desenvolvidas, para que não deixemos delas retirar os devidos ensinamentos e benefícios, explorando, assim, todas as possibilidades ao nosso alcance, tendo em vista o desenvolvimento de um modelo próprio, com o sucesso necessário à prossecução dos objectivos.

Para tal, iremos analisar os modelos espanhol, francês e italiano, por corresponderem a sistemas que evoluíram numa lógica ocidental de transição da responsabilidade e competência primárias dos assuntos de Segurança Interna, das Forças Armadas para as Forças de Segurança, sem que, contudo, se tenha deixado de perspectivar e prever a intervenção das Forças Armadas nesta matéria, mantendo, inclusive, uma estrutura policial muito semelhante à nossa, assente numa tradição de coexistência de forças policiais de natureza civil com outras de natureza militar²².

²² Estamos, neste particular, como é evidente, a falar das congéneres euro-latinas da GNR, ou seja, da Guardia Civil espanhola, dos Carabinieri italianos e da Gendarmerie francesa.



III.1.1. Modelo Espanhol

A Constituição Espanhola, no seu artigo 149.1.29, estabelece uma atribuição genérica de competência ao Estado em matéria de *Seguridad Publica*²³, e atribui, especificamente, às *Fuerzas y Cuerpos de Seguridad* (FCS), sob a dependência do Governo, a tarefa de proteger o livre exercício dos direitos e liberdades e de garantir a segurança dos cidadãos (artigo 104.1). O segundo ponto deste mesmo artigo refere que uma Lei Orgânica determinará as funções, princípios básicos de actuação e o estatuto das FCS.

Desde a promulgação da Constituição, em 1978, e num processo ininterrupto, as *Cortes Generales*²⁴ sempre mantiveram um equilíbrio positivo entre Liberdade e Segurança, habilitando as autoridades correspondentes para o cumprimento dos seus deveres constitucionais, em matéria de segurança, mediante a aprovação de Leis Orgânicas Gerais como as de 1 de Junho de 1981, dos Estados de Alarme, Excepção e Sítio, de 1 de Julho de 1985, sobre Direitos e Liberdades dos estrangeiros em Espanha e de 13 de Março de 1986, aquela a que nos referimos no parágrafo anterior, sobre as FCS.

Esta última, Lei Orgânica 2/86, considera que são FCS: os Corpos de Polícia dependentes das Comunidades Autónomas, os Corpos de Polícia dependentes das Corporações Locais e as *Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado* (FCSE), que integram o *Cuerpo Nacional de Policía*²⁵ e a *Guardia Civil*²⁶.

Embora os referidos Corpos de Polícia também participem na manutenção da Segurança Pública, nos termos estabelecidos por esta lei, nos Estatutos das Comunidades Autónomas e da Lei reguladora das Bases do Regime Local, são as FCSE que exercem o esforço de Segurança, desempenhando as suas funções em todo o território nacional. Ao *Cuerpo Nacional de Policía* compete exercer funções nas capitais de província e nos núcleos urbanos que o Governo determinar, enquanto que a *Guardia Civil* é responsável pelo restante território.

Durante a situação habitual de normalidade institucional, as Forças Armadas espanholas colaboram e prestam apoio à sociedade através de diversos acordos e convénios com diferentes organismos do Estado.

²³ Actividade similar da nossa actividade de Segurança Interna.

²⁴ As Cortes Generales, constituídas pelo Congresso dos Deputados e pelo Senado, representam o povo espanhol no exercício do poder legislativo do Estado e no controlo da acção do Governo.

²⁵ Instituição de natureza civil, dependente do Ministro do Interior.

²⁶ Instituição de natureza militar, dependente do Ministro do Interior, no desempenho das funções que esta lei lhe atribui, e do Ministro da Defesa, no cumprimento de missões de carácter militar que o Governo lhe cometer. Em tempo de guerra e durante o estado de Sítio dependerá, exclusivamente, do Ministro da Defesa.



Embora a cooperação das Forças Armadas com as instituições públicas abarque missões muito diversas, salientam-se as que mais directamente se relacionam com a actividade das FCSE, nomeadamente, a intervenção nos dispositivos de segurança que se estabelecem por ocasião de acontecimentos de especial relevo, como por exemplo, a realização de eleições e de grandes eventos de carácter político, social ou desportivo, e a luta contra o narcotráfico.

Relativamente a esta última missão, refira-se a colaboração prestada às FCSE pelas Forças Armadas, regulada por um convénio subscrito pelos Ministérios da Defesa e do Interior, em Dezembro de 2001, no âmbito da busca, localização, identificação, seguimento e intercepção de objectivos, do controlo e escolta no mar e no ar, do transporte de detidos e de estupefacientes, de acordo com o que a autoridade judicial determinar, e na disponibilização de instalações para incinerar a droga encontrada.

Durante a realização destas missões é sempre constituída uma Célula de Coordenação, integrada por representantes das diferentes forças e serviços envolvidos.

No entanto, perante situações de crise, a *Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis* (CDSC), integrante do Sistema Nacional de Condução de Crises, poderá determinar a colaboração das Forças Armadas.

A utilização das Forças Armadas tem-se concretizado em situações, consideradas de alto risco, como por exemplo, durante a realização das Cimeiras Europeias ou aquando da recente ocupação da Ilha Perejil, de acordo com o princípio de que a cada nível de utilização da força corresponde um instrumento de acção. Assim, ao primeiro nível encontram-se as Polícias Locais e depois o *Cuerpo Nacional de Policia* e as Polícias das Comunidades Autónomas. Ao terceiro nível aparece a *Guardia Civil* e, finalmente, no nível mais elevado de utilização da força, as Forças Armadas.

III.1.2. Modelo Francês

O conceito português de Segurança Interna encontra o seu paralelo, em França, na actividade designada por *Sécurité Publique*, que visa combater as ameaças susceptíveis de atentar contra o normal funcionamento do Estado no que concerne fundamentalmente à ordem pública.

De facto, embora o quadro legal e conceptual francês faça referência ao domínio da *Sécurité Intérieure* (Segurança Interna), mais geralmente conhecida por *Défense Civile* (Defesa Civil), esta corresponde a um conceito mais abrangente de segurança que engloba, para além da já referida actividade de Segurança Pública, a actividade de *Sécurité Civile* (Segurança Civil), que tem por finalidade fazer face a riscos de origem natural ou tecnológica.



Para garantir a Segurança Pública, o Estado francês dispõe da *Police Nationale* e da *Gendarmerie Nationale*²⁷, com áreas de responsabilidade diferenciadas, reguladas por lei²⁸, estabelecidas de acordo com critérios demográficos e com a natureza da criminalidade.

No entanto, relativamente à *Gendarmerie*, estamos apenas a falar da *Gendarmerie Départementale*²⁹, uma vez que a sua estrutura ainda contempla outra componente, designada por *Gendarmerie Mobile*³⁰, que, para efeitos de Segurança Pública, funciona como reserva geral à disposição do governo, para intervenção em matéria de manutenção e restabelecimento da ordem.

Relativamente às Forças Armadas, embora o Livro Branco da Defesa francês, de 1994, já previsse a sua participação, em tarefas de serviço público, como seja, na protecção de organismos ou instalações indispensáveis à vida das populações e à sua defesa, na salvaguarda das populações contra riscos maiores e, em casos excepcionais, na segurança dos poderes públicos e da sua administração, esta, contudo, nunca foi verdadeiramente concretizada até alguns anos atrás.

Efectivamente, por razões de índole psicológica e histórica, ligadas à repressão de certas greves, em tempos passados, a participação das Forças Armadas nesta actividade sempre encontrou grandes reticências nos meios políticos, militares e na opinião pública.

Contudo, depois dos atentados que tiveram lugar nos Estados Unidos, as Forças Armadas passaram a participar, plenamente, na Segurança Interna, em consequência da activação do *Plan Vigipirate Renforcé*³¹, através do reforço dos meios de vigilância, do aprontamento de forças de intervenção, e do controlo reforçado dos organismos públicos, pontos sensíveis, estabelecimentos com grande afluência de público e dos transportes em geral.

²⁷ No quadro da política governamental, a *Gendarmerie Nationale* cumpre missões no âmbito da Segurança Interna, sob a responsabilidade do Ministro do Interior, da Segurança Interna e das Liberdades Locais, conservando, contudo, o seu estatuto militar e a sua dependência orgânica do Ministro da Defesa.

²⁸ “Loi d’orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI) du 29 août 2002“. Esta lei, que pode ser consultada em www.legifrance.gouv.fr, renovou profundamente a repartição de áreas de responsabilidade que se encontrava definida desde 1941.

²⁹ A *Gendarmerie Départementale*, com um efectivo aproximado de 60.000 homens e mulheres, constitui o ponto de contacto entre a *Gendarmerie* e a população, funcionando como força de proximidade, cumprindo as missões tradicionais da *Gendarmerie*: polícia judiciária, polícia administrativa e polícia militar.

³⁰ A *Gendarmerie Mobile*, com um efectivo de cerca de 17.000 homens, caracteriza-se pela sua elevada disponibilidade e capacidade de projecção, para qualquer ponto do território nacional ou para o estrangeiro, para intervenção como unidade operacional do Exército ou para fazer face a situações de maior gravidade, como por exemplo nos casos de manifestações violentas ou da neutralização de pessoas perigosas.

³¹ Este plano é assim designado por corresponder ao reforço das medidas de um plano já existente, o *Plan Vigipirate*, activado em 1995, que previa uma sensibilização dos serviços do Estado e a activação de algumas medidas de segurança para locais de maior afluência de público e outros considerados sensíveis.



Analisemos entretanto como é que as Forças Armadas francesas poderão participar na actividade de Segurança Interna, no que respeita à Segurança Pública, tarefa da responsabilidade primária das Forças Policiais.

Segundo o General francês VIDAL (1998), a participação das Forças Armadas francesas nesta actividade pode concretizar-se de três formas principais: pela protecção de pontos sensíveis, face a problemas de natureza subversiva ou a acções terroristas; através da manutenção da ordem pública ou pelo auxílio ao funcionamento dos serviços mínimos dos organismos públicos.

Relativamente à primeira forma de participação, considera o autor que à data não existe uma ameaça subversiva substantiva em França, resumindo-se a alguns movimentos autonomistas, minoritários e localizados, pelo que a atenção se deve centrar na ameaça terrorista islâmica, responsável por numerosos atentados no país.

A resposta a este tipo de ameaças incumbe ao Ministério do Interior, e passa essencialmente pela manutenção de uma actividade de informações preventiva, em colaboração com os seus homólogos estrangeiros, embora em certos casos possa ser acompanhada da aplicação de medidas mais restritivas, como a protecção de pontos sensíveis. Será nesta situação que as Forças Armadas poderão intervir, garantindo essa protecção, no caso das Forças Policiais serem insuficientes, ou protegendo as próprias Forças Policiais no cumprimento da sua missão, assumindo especial importância a definição de regras de empenhamento e de comportamento que materializem essa forma de participação.

A participação das Forças Armadas na manutenção da ordem é a que suscita maiores interrogações, inclusive por parte dos militares, por exigir técnicas próprias, opostas às que normalmente são utilizadas nas operações militares, e por requerer equipamentos específicos que as Forças Armadas não possuem.

Além disso a França possui forças especializadas nesta actividade, como sejam as 64 *Compagnies Républicaines de Sécurité* e os 128 *Escadrons de Gendarmerie Mobile*, em quantidade suficiente para fazer face a uma situação considerada normal.

Finalmente, o apoio ao funcionamento dos serviços mínimos dos organismos estatais, resultante de uma crise interna grave ou de uma greve prolongada, que possam por em causa a continuidade da acção governativa ou a economia da nação, requer a existência de planos bem preparados, bem como, de especialistas para determinadas funções críticas, para as quais as Forças Armadas poderão ser chamadas a participar, activando alguns desses serviços mínimos ou protegendo quem o faça.



Em conclusão, a participação das Forças Armadas francesas na Segurança Interna do país, nas formas já apresentadas, ainda que legítimas, juridicamente possíveis e apreciadas pela população, só deve acontecer em última instância, face a uma situação em que as Forças Policiais se mostrem insuficientes face à ameaça.

III.1.3. Modelo Italiano

Para se entender devidamente o Sistema de Segurança Interna italiano é necessário, antes de mais, precisar a distinção funcional, e das correspondentes actividades, entre a manutenção da ordem pública e a prevenção de crimes, da responsabilidade da *Polizia di Sicurezza*, e a repressão desses crimes, a cargo da *Polizia Giudiziaria*, dependente da autoridade judiciária.

A função de *Sicurezza Pubblica* (Segurança Pública) é da responsabilidade exclusiva do Ministro do Interior, constituindo-se este como Autoridade Nacional de Segurança Pública, a quem compete dirigir e coordenar os organismos executivos da função e as Forças Policiais, adoptando os procedimentos necessários.

Para a tutela da Segurança Pública consideram-se Forças Policiais: a *Polizia di Stato*, estrutura civil organicamente dependente do Ministério do Interior; a *Arma dei Carabinieri*, força militar de polícia na dependência do Ministério da Defesa; e o *Corpo da Guardia di Finanza*, estrutura militar dependente do Ministro da Economia e das Finanças.

Nesta actividade assume especial destaque a Arma dei Carabinieri, com um efectivo a rondar os 112.000 elementos, que, pela publicação recente de diversa legislação orientadora da sua fisionomia organizacional e funcional, passou a ter um carácter amplamente interventivo, quer como força militar, quer como força policial. Nas competências de âmbito policial, resultantes do referido ajustamento normativo, destaca-se o exercício da função de *Polizia Giudiziaria* e de *Sicurezza*, com especiais prerrogativas estabelecidas por lei, que lhe conferem um estatuto de estrutura charneira entre as Forças Policiais e as Forças Armadas.

No entanto, apesar da actuação permanente destas Forças Policiais, as Forças Armadas italianas conservam uma tradição, que remonta a 1860, de actuação na ordem interna, conduzindo operações designadas de *Operazioni in Patria*.

De facto, a situação do país, a que não é alheio quer a sua localização geográfica quer a existência de uma criminalidade organizada difusa e violenta, tem incrementado fortemente o emprego das Forças Armadas em actividades de controlo do território.

Desde 1945, as Forças Armadas já intervieram em situações tão diversas como na prevenção de actos terroristas, conduzidos por grupos separatistas, na vigilância de aeroportos



e de estações ferroviárias, na protecção de estruturas civis de essencial importância para o país e no controlo de refugiados.

Mais recentemente, devido à intensificação de episódios desta natureza, nalgumas áreas do território nacional, a autoridade política decidiu passar a utilizar as Forças Armadas, de forma regular, em apoio das forças da ordem (Carabinieri, Polizia di Stato e Guardia dei Finanza), para intervenções dirigidas à luta contra a criminalidade organizada e para o controlo do fenómeno da imigração clandestina.

Neste contexto, decorre, no presente, a Operação “DOMINO”, lançada sobre todo o território nacional, com o objectivo de fazer face à ameaça terrorista internacional. Esta operação, iniciada em 13 de Dezembro de 2001, concretiza-se, essencialmente, na vigilância de pontos sensíveis de interesse nacional. Para o efeito, convém realçar a decisão do Governo italiano em conferir aos militares das Forças Armadas o estatuto de “Agente de Segurança Pública”, que tem permitido proceder à identificação e imediata detenção de pessoas, com a finalidade de prevenir e impedir comportamentos que possam colocar em perigo a segurança dos cidadãos e das infra-estruturas vigiadas.

III.1.4. Análise Comparativa

Embora por razões diferentes, relacionadas com a natureza das suas principais ameaças internas, se considerarmos que na Espanha esta corresponde ao Terrorismo imposto pela actuação da ETA, na Itália ao Crime Organizado dirigido pelas máfias e na França às vulnerabilidades inerentes ao fluxo migratório que conduziu a uma forte presença, no país, de outras comunidades, estes países cedo se aperceberam da necessidade de legislar e contextualizar a participação das Forças Armadas no desempenho de missões relacionadas com a Segurança Interna.

Todos os modelos implementados têm por base o conceito de proporcionalidade³², utilizando diferentes mecanismos de resposta, consoante o nível de utilização da força requerido. Para tal, fazem uso de Forças Policiais de natureza militar, como são a *Guardia Civil*, a *Gendarmerie* e os *Carabinieri*, em situações intermédias, entre a necessidade de intervenção das Forças Policiais de natureza civil e das Forças Armadas, eliminando o risco de emprego prematuro destas últimas.

Ainda que às Forças Armadas esteja reservada a actuação em situações extraordinárias e de maior gravidade, estes Estados rapidamente perceberam das enormes vantagens que podiam retirar da utilização destas na segurança dos seus serviços essenciais.

³² Segundo o MC 362 – Rules of Engagement (ROE), a proporcionalidade corresponde a uma ideia de resposta compatível com a percepção do nível da ameaça.



No entanto, apesar de na Itália já existir uma tradição enraizada, relativamente à participação das Forças Armadas nesta matéria, que remonta aos anos quarenta, foram os acontecimentos de 11 de Setembro de 2001, que pela sua violência e número de vítimas, consagraram a emergência de repensar o assunto, tendo despoletado, de imediato, o estabelecimento de acordos e a execução de operações, tendo em vista a adopção de medidas preventivas e operacionais que permitissem, aos Estados em questão, a antecipação face à ameaça.

III.2. O Caso Nacional

III.2.1. Modelo de Actuação

O funcionamento do sistema de prevenção e combate à conflitualidade, na ordem interna, assenta numa base conceptual e normativa credível, à luz do que, como podemos analisar, se passa noutros países europeus, susceptível de, com alguns ajustamentos, se transformar num modelo de actuação ajustado à realidade portuguesa.

De facto, a matriz do modelo português de Segurança Interna assenta, fundamentalmente, na primazia da acção das Forças e Serviços de Segurança, reservando para as Forças Armadas a intervenção em situações de violência generalizada.

No entanto, as profundas alterações ocorridas no mundo, durante os últimos anos, evidenciaram algumas fragilidades dos Sistemas de Segurança Interna dos países desenvolvidos, embora muitos deles tenham, de imediato, corrigido essas vulnerabilidades, o que nos parece não ter sido o caso de Portugal, dadas as lacunas, já evidenciadas anteriormente, que ainda falta colmatar.

Desde logo, porque “ao contrário do que acontece com todos os outros países cujo sistema é o da dupla componente policial, confundem-se as tarefas das duas forças de segurança (GNR e PSP), como se ambas tivessem igual natureza e a mesma razão de ser, chegando ao ponto de se atribuírem responsabilidades maiores em termos de Segurança e Defesa, àquela que é civil, num total desperdício das potencialidades da que tem natureza militar e numa completa adulteração do sistema. (Segurança Aeroportuária, Controlo e Fiscalização das Armas e Explosivos, Segurança de Embaixadas portuguesas no estrangeiro)” (BRANCO, 2003, 664).

Naturalmente, como sugere o General Loureiro dos Santos, na entrevista que nos concedeu, deveria materializar-se neste sistema, a existência de um patamar intermédio de intervenção, responsabilidade da GNR, que funcionasse como mecanismo amortecedor perante o emprego da força pelas Forças Armadas. De facto, a natureza militar da GNR, desde



logo, indicia uma vocação superior à da PSP para lidar com situações de maior exigência de emprego da força.

Por outro lado, como já referimos anteriormente, existem “Situações de Crise”, em Território Nacional, que embora correspondam a uma tipificação de “anormalidade grave”, não são passíveis, no momento, de originar a declaração do Estado de Sítio, e que requerem a intervenção das Forças Armadas, situação que urge corrigir, sob pena de, a qualquer momento, sermos confrontados com situações, inerentes as possíveis intervenções das Forças Armadas, não legitimadas pela força da lei.

Deste modo, a intervenção das Forças Armadas, em matéria de Segurança Interna, deve ser conduzida de forma supletiva em relação às Forças e Serviços de Segurança, em situações em que esteja comprovadamente excedida a sua capacidade, quer pela dimensão da ameaça, atingido um determinado grau ou patamar de violência cujo combate não seja acessível às Forças de Segurança, quer pela especificidade ou insuficiência de meios necessários ao cumprimento de determinada missão ou tarefas.

De acordo com Gonçalves et al (2002), esta parece ser a postura recomendável para o caso nacional, pois corresponde à adopção de um modelo, designado por *Modelo Interdependente*, que não desilude a expectativa da população, mas que também não transforma as Forças Armadas em verdadeiras Forças de Segurança Interna (ver Apêndice E).

III.2.2. Princípios de Actuação

Considerando como inevitável que a participação das Forças Armadas se fará em plena coordenação com os demais elementos das Forças de Segurança e de outros órgãos julgados necessários e adequados, torna-se fundamental, para o êxito das operações, que estas preservem determinados princípios, inerentes a esta actividade. Assim sendo, elegemos os seguintes princípios orientadores que enformarão a cooperação entre as Forças Armadas e as Forças e Serviços de Segurança:

III.2.2.1. Princípio da Permanência

Considerando a imprevisibilidade da ameaça, a actividade de Segurança Interna deve exercer-se de forma contínua e permanente, em todo o espaço sujeito a jurisdição nacional, actuando de forma preventiva e dissuasora, mesmo que cumulativamente ao cumprimento de outras missões.

III.2.2.2. Princípio da Unidade de Comando

A interdisciplinaridade dos fins prosseguidos e a diversidade institucional dos organismos que protagonizam esta actividade determinam que seja acautelada a Unidade de



Comando, o que já se encontra previsto, ao mais elevado nível, pelo consignado na lei de Segurança Interna, ao referir no seu Art.º 9º que “O Primeiro-Ministro é politicamente responsável pela direcção da política de segurança interna, competindo-lhe, designadamente” entre outras competências “Coordenar e orientar a acção dos membros do Governo nos assuntos relacionados com a segurança interna”.

III.2.2.3. Princípio da Supletividade

Apesar da diversidade organizacional, dos objectivos institucionais específicos, das competências cometidas estatutariamente e da vocação operacional, todas as forças e órgãos envolvidos deverão concorrer, de forma necessariamente concertada e numa relação de complementaridade, para a prossecução dos objectivos da actividade de Segurança Interna.

III.2.2.4. Princípio da Legalidade

Toda a actividade de Segurança Interna deve considerar-se intimamente ligada à ideia da garantia do cumprimento das leis em geral, e do respeito pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos e pelos demais princípios do Estado de direito democrático.

III.2.2.5. Princípio da Nacionalidade

Tendo em conta os objectivos permanentes da política de Segurança Interna estabelecidos, os deveres gerais e especiais de colaboração consignados na Lei de Segurança Interna e o facto de todas as forças e órgãos envolvidos estarem exclusivamente ao serviço do povo português, facilmente se reconhece que esta actividade pressupõe um esforço colectivo nacional.

III.2.3. Acções e Medidas de Segurança Interna

As acções e medidas de Segurança Interna que as Forças Armadas podem ser chamadas a adoptar podem agrupar-se em *Preventivas* ou *Operacionais*, consoante as necessidades resultantes da actividade levada a efeito por Forças Adversas³³.

As acções e medidas Preventivas, normalmente, têm carácter permanente e incluem, entre outras actividades, as que se desenvolvem no âmbito da Vigilância do Espaço Estratégico de Interesse Permanente³⁴, da protecção das próprias instalações e meios, das Informações e da Informação Pública. Também poderão ser executadas algumas acções de

³³ Designemos por Forças Adversas, os “provocadores de acontecimentos ou acções, por vontade consciente, própria e adversa, que contrariem a consecução de um objectivo e que sejam causadores de danos.

³⁴ De acordo com o CEDN, considera-se Espaço Estratégico de Interesse Permanente, o território, o espaço de circulação entre as parcelas do Território Nacional e os espaços aéreo e marítimo sob responsabilidade nacional.



natureza policial, de forma episódica, como segurança de entidades e instalações, entre outras, num quadro de cooperação e reforço das autoridades policiais.

O planeamento e a condução das acções dependem, fundamentalmente, dos dados obtidos e dos conhecimentos produzidos pelos órgãos de pesquisa³⁵, normalmente agrupados em Sistemas de Informações. Embora, no Sistema de Informações da República Portuguesa (SIRP), seja ao Serviço de Informações de Segurança (SIS) que é cometida a missão de produzir informações que contribuam para a salvaguarda da Segurança Interna, a actuação de Forças Adversas deve ser acompanhada pelos outros órgãos de pesquisa, nomeadamente o Serviço de Informações Estratégicas de Defesa e Militares (SIEDM), dependente do Primeiro-Ministro, através do Ministro da Defesa Nacional, e a estrutura de informações das Forças Armadas³⁶, num espírito de plena cooperação entre os diversos elementos integrantes da estrutura de informações nacional e os congéneres estrangeiros.

No cumprimento das missões específicas que poderão ser cometidas às Forças Armadas, no âmbito da Segurança Interna, para além do estrito respeito pelos preceitos legais vigentes, assumem especial importância as repercussões que esta actuação poderá ter junto da opinião pública. De facto, as actividades de Informação Pública representam um importante factor de êxito, para o emprego de forças militares na Segurança Interna, devido à imperiosa necessidade de se conquistar o apoio da opinião pública, quanto à aceitação dos métodos utilizados e à própria mobilização da população para o apoio às acções, mantendo-a informada sobre a evolução dos acontecimentos. Outro vector importante desta actividade é o apoio às acções de dissuasão, cujo impacto depende, em muito, do tratamento que, sobre o assunto, lhe for dado pela comunicação social. Esta actividade, dada a sua elevada importância neste tipo de acções, deve ser centralizada ao mais elevado nível de comando em presença.

Porém, entre a prevenção e a neutralização ou a eliminação de acções adversas vai uma grande distância que, nalgumas situações, só a utilização da força pode ultrapassar, levando o combate aonde seja necessário e as circunstâncias o recomendarem.

No entanto, as acções e medidas Operacionais só deverão ocorrer, em princípio, quando esgotadas as capacidades das Forças de Segurança, como último recurso para a manutenção ou o restabelecimento da Normalidade Institucional.

³⁵ Segundo a doutrina nacional, “um órgão de pesquisa é qualquer indivíduo, entidade ou unidade que obtém ou processa notícias” (Regulamento de Informações, 1979, 30).

³⁶ Nesta estrutura assume especial importância a Divisão de Informações Militares (DIMIL), ao nível do EMGFA, que, apesar de não se inserir formalmente no SIRP, apoia o sistema, pelo fornecimento de informações resultantes da actividade dos diversos ramos.



IV. EMPREGO DO EXÉRCITO NA SEGURANÇA INTERNA

Tendo em conta o enquadramento conceptual e legal efectuado, os desafios apresentados, e a forma de cooperação, entre as Forças Armadas e as Forças e Serviços de Segurança, que preconizamos, é altura de procurarmos verter para o Exército as implicações que derivam da possibilidade de participação das Forças Armadas em missões de Segurança Interna.

Segundo a opinião do Major-General Lemos Pires (2002), com a qual corroboramos, uma tão significativa mudança de opção governamental, no sentido de utilizar as Forças Armadas no âmbito da Segurança Interna, à semelhança do que acontece noutros Estados democráticos, requer, para além de uma cuidada e consensual revisão, alteração e regulamentação da legislação em vigor, o desenvolvimento de uma doutrina e organização abrangentes, a garantia de meios adequados e interoperáveis e a realização de treino e exercícios conjuntos entre os diversos órgãos militares, policiais e civis envolvidos.

Sendo assim, parece de todo oportuno que tentemos sistematizar algumas considerações sobre o assunto, na esperança de que possam vir a impulsionar o desenvolvimento das consequentes necessidades.

Apesar da actividade legislativa transcender, claramente, a área de actuação do Exército, nunca deixaremos, no entanto, de alertar para o necessário ajustamento normativo que o assunto merece, como aliás fomos referindo ao longo deste trabalho. Por isso, iremos partir, para esta reflexão final, do pressuposto que esta opção política corresponderá, naturalmente, às expectativas criadas, produzindo o acervo legal que legitime a actuação das Forças Armadas nas diferentes situações apresentadas. Centremo-nos, então, nas restantes questões em evidência, ou seja, na estrutura organizacional, na forma de emprego e actuação das forças, nos meios a utilizar e na formação e treino a desenvolver.

IV.1. Organização

A complexidade e a amplitude das missões³⁷ para as quais o Exército deve estar preparado, incluindo a que resulta da actividade de Segurança Interna, e a possibilidade de ter de executar uma maior diversidade de tarefas, com recursos humanos e materiais limitados,

³⁷ Estas missões de largo espectro podem comportar desde a defesa do Território Nacional, embora com uma baixa probabilidade de ocorrência, até outras missões de interesse público, passando pela satisfação de compromissos internacionais assumidos e o apoio à política externa do Estado.



requerem do Exército uma adaptação a novas estruturas, de modo a rentabilizar esses recursos em proveito de uma capacidade de resposta abrangente.

A grande diversidade de situações com que nos iremos deparar exigem uma estrutura modular³⁸, que possibilite a constituição das forças adequadas, de acordo com os requisitos específicos de cada missão, e interligada, permitindo a ligação e a actuação coordenada dos elementos mais aptos a executar a missão. Entende-se, portanto, que não devem ser criadas Unidades no Exército com a missão específica de actuação no âmbito da Segurança Interna. Assim, pressupõe-se que um número alargado, ou no limite, todas as U/E/O do Exército podem, directa ou indirectamente, vir a participar na actividade de Segurança Interna, consoante a especificidade da missão.

De facto, encontramos-nos numa nova era de emprego de forças militares em que não é aconselhável nem possível preparar forças para conduzir apenas determinado tipo de operações. Daí que o que se exige é uma elevada capacidade de adaptação das Forças às diversas situações que se lhes poderão deparar, traduzida num elevado grau de prontidão e flexibilidade. Deste modo, o Exército deve assentar a sua preparação, para actuação em missões que se inserem nesta actividade, promovendo o incremento do estado de prontidão das suas forças e das suas capacidades. Se assim for, e perante determinado acontecimento ou acção de Forças Adversas, qualquer que seja a sua natureza, rapidamente se disponibilizará uma força adequada à sua neutralização ou destruição.

Além disso, a natureza assimétrica e multifacetada da ameaça, não permite o prévio estabelecimento de uma relação de força adequada, e torna impraticável a manutenção de determinado escalão tático, com composição e constituição fixas, para actuação neste âmbito.

No entanto, as suas acções têm-se caracterizado pela actuação individual ou de pequenos grupos, privilegiando a actuação dispersa, pelo que a intervenção necessária para enfrentar a ameaça requer, em termos operacionais, a constituição de forças cuja composição e dimensão dependerá, essencialmente, da natureza da ameaça e da sua dispersão pelo Território Nacional.

Apesar de significativo, este é apenas o primeiro passo, no plano interno da organização. Outro passo fundamental, ao nível do relacionamento com o exterior, consiste em favorecer a comunicação entre as diversas instituições, quebrando o remanescente de

³⁸ De acordo com a Informação N.º 01/2002 da DPP/EME, que estabelece a estrutura-base para o planeamento de forças do Exército, para o período 2003-2008, a estrutura de forças deverá ter em atenção a possibilidade de constituição de módulos funcionais destacáveis, ao mais baixo escalão, por forma a permitir a composição de forças-tarefa para actuação nos mais diversos cenários.



rigidez que ainda existe. Este passo iria privilegiar a coordenação e cooperação entre os Ramos das Forças Armadas, e com as Forças e Serviços de Segurança, Autoridades Cíveis e outros organismos intervenientes³⁹.

Estamos clara e deliberadamente a valorizar um modelo estrutural baseado na descentralização da execução e nos esforços de acção coordenada e conjunta. A grande questão será conseguir conciliar esta estrutura com a hierarquização e os tabus instalados.

No entanto, estas adaptações organizacionais deverão ser acompanhadas de outras similares, relacionadas com a doutrina de emprego, tendo em vista o desenvolvimento e estabelecimento de procedimentos de actuação segundo o modelo adoptado.

IV.2. Conceito de Emprego

IV.2.1. Conceito Geral

O conceito de emprego do Exército na actividade de Segurança de Interna deve basear-se, fundamentalmente, em acções permanentes de carácter preventivo, privilegiando a presença nacional e a dissuasão⁴⁰, procurando, conseqüentemente, inibir a actuação de Forças Adversas.

Para tal, o Exército deve:

- Manter uma capacidade operacional permanente que permita cumprir, com rapidez e eficácia, todas as missões que lhe vierem a ser atribuídas no âmbito desta actividade. O próprio conceito da transformação, a que o Exército se propõe, preconiza, ao nível conceptual, que esta “consistirá na adopção de um novo modelo cuja preocupação central é a prontidão da FOPE” (Directiva 193 / CEME / 03, 4);
- Marcar presença em todas as regiões do Território Nacional, procurando tirar partido de um profundo conhecimento da área e acompanhando as situações que possam degenerar em crise. Relativamente a este aspecto, a Directiva 193/03 também refere nas suas linhas de acção, referentes aos recursos materiais e infra-estruturas, que se deve alargar a presença de unidades do Exército nas regiões do País onde não existam;
- Cultivar e manter, junto da sociedade, uma imagem institucional de elevada credibilidade.

Caso seja necessário empregar a força, a acção passará a ter um carácter eminentemente ofensivo, procurando obter resultados decisivos, no mais curto espaço de tempo possível.

³⁹ Trata-se afinal de uma ideia que já expressa na *Joint Vision 2020 – America’s Military: Preparing for Tomorrow*, sob o conceito de *Interagency Operations*.

⁴⁰ De acordo com o MGen Pinto Ramalho (2003), a dissuasão materializa-se, também, na capacidade de prever, negar alvos e de actuação imediata sobre o agressor, patrocinador e apoiantes.



Por imagem, no sentido da definição da manobra geral, pode dizer-se que as operações a desenvolver, que de uma forma global poderemos designar por *Operações de Segurança Interna*, são combinações de acções de defesa e ataque, estando o grau de importância de cada uma delas, dependente da liberdade de acção que as forças dispuserem e da sua capacidade de manter a iniciativa.

De qualquer forma, as acções deverão decorrer sempre de acordo com os preceitos legais em vigor, em estreita coordenação com as demais instituições envolvidas, evitando, na medida do possível, danos no património público, que possam por em causa a imagem do Exército.

Vejamus então o posicionamento do Exército, nas situações de Normalidade Institucional e de Crise, uma vez que durante a vigência dos Estados de Excepção e Guerra, este posicionamento encontra-se claramente esclarecido pela legislação em vigor, considerando ainda que, em cada um destes patamares, haverá uma missão a cumprir, de natureza e enquadramento diferenciados.

IV.2.2. Situação de Normalidade Institucional

Por força do estipulado no corpo normativo nacional, a actuação do Exército no âmbito da Segurança Interna, em situações de Normalidade Institucional, está algo condicionada a uma Colaboração Indirecta, que à frente explicitaremos, pelo cumprimento das missões específicas que lhe estão atribuídas.

Nesta situação, assume especial relevância o aprontamento e manutenção de forças e meios, o que, num quadro de dissuasão, passará inevitavelmente pela manutenção de capacidade de actuação imediata face a uma agressão.

No entanto, ainda neste quadro, poderá ser determinante e necessária a adopção de medidas operacionais, como a presença de militares do Exército em áreas sensíveis, materializada na execução de patrulhamentos, em reforço ou complemento das Forças de Segurança, nomeadamente em áreas onde se situem infra-estruturas de interesse vital para o país, ou em situações que requeiram maior empenhamento de meios.

Referimo-nos concretamente ao patrulhamento de áreas onde existam infra-estruturas críticas, ou por ocasião de acontecimentos de especial relevo, ou seja, em locais e momentos especialmente “apetecíveis” para o desencadeamento de acções terroristas. São ainda de considerar, o patrulhamento das principais “portas de entrada”, e de saída, tendo em conta o dever de cooperação internacional, utilizadas pelo Crime Organizado Transnacional, nas suas diferentes formas, bem como o reforço da vigilância e controlo de recursos florestais, durante



o período de maior risco, que vá para além do alerta de focos de incêndio, permitindo a dissuasão e, se necessário, a actuação face ao flagrante delito de atentados ao nosso ecossistema.

Durante a vigência desta situação é importante que no seio do Exército se mantenha uma actividade de planeamento e de informações, em estreita cooperação com as Forças e Serviços de Segurança, que permita a recolha e troca de informação e a elaboração de planos conducentes à contenção das ameaças.

De qualquer modo, nestas condições, a actuação do Exército desenvolver-se-á em proveito da actividade das Forças e Serviços de Segurança, pelo que caberá a estas, em termos de execução, e às entidades e órgãos previstos na Lei de Segurança Interna em vigor, em termos de decisão e coordenação, a responsabilidade primária pela condução das operações.

IV.2.3. Situação de Crise

A situação de crise, como já foi referido, carece de definição e enquadramento legal, pelo que, actualmente, apenas corresponde a situações que derivam da promulgação do Estado de Emergência ou do Estado de Sítio, e que apontam, claramente, para uma Colaboração Directa por parte do Exército. No entanto, podem existir situações, previstas ou inopinadas, que, apesar da sua tipificação em anormalidade grave, não suscitem a declaração destes estados, mas que evidenciem uma alta probabilidade de emprego da coacção militar.

Neste caso assumem especial relevância a protecção de infra-estruturas críticas, incluindo as militares, e da população, e a constituição de Forças de Intervenção que rapidamente possam intervir em qualquer parte do TN, contrariando os actos de força ou insurreição, iminentes ou em curso, entre outras medidas e acções que vierem a ser determinadas superiormente, nomeadamente as que resultem do Sistema de Alerta Nacional. De acordo com a Directiva N.º 22/CEMGFA/01, são ainda de considerar as acções de recuperação, designadamente de controlo de danos, EOD, entre outras, ainda que estas, na sua maioria, se enquadrem no âmbito do apoio à actividade de Defesa Civil.

Nestas situações será a própria natureza e nível da ameaça a determinar o grau de apoio às Forças e Serviços de Segurança ou, até mesmo, a assunção do completo controlo da acção operacional, ou seja, será a natureza da missão e a preponderância dos meios a determinar o Comando e Controlo das Operações.

Porém, face a uma escalada da crise, e se o poder político assim entender, poderá ser necessário recorrer ao apoio de Forças Aliadas, o que requer, desde logo, uma preparação prévia quanto à forma de integração desse apoio na actuação das nossas forças.



IV.3. Formas de Colaboração

Perante o conceito de emprego apresentado, à semelhança do que se encontra previsto nas NC-2071/1 (1979), o Exército poderá colaborar com as Forças e Serviços de Segurança, na actividade de Segurança Interna, das seguintes formas:

- INDIRECTA, pelo cumprimento das restantes tarefas que integram a sua missão, sem que por isso sejam afectadas;
- DIRECTA, pela execução de tarefas específicas, com a inerente afectação das restantes.

IV.3.1. Colaboração Indirecta

A Colaboração Indirecta baseia-se, fundamentalmente, na adopção de medidas preventivas, e tem por objectivo evitar Situações de Crise que possam obrigar ao uso da força pelas Forças de Segurança ou mesmo do Exército em apoio destas. Os principais processos de Colaboração Indirecta são os seguintes:

- Presença e Dissuasão

Forma de colaboração intimamente ligada ao dispositivo das U/E/O do Exército; a sua presença em pontos e áreas sensíveis, em reforço ou complemento dos meios de actuação das forças policiais, poderá dissuadir a consecução de determinadas actividades por parte de Forças Adversas.

- Ligação

Desenvolve-se através do estabelecimento de uma ligação permanente entre as U/E/O do Exército com as dos outros Ramos das Forças Armadas, Forças de Segurança e autoridades civis locais, das respectivas áreas de responsabilidade.

Esta ligação, além de testemunhar a coesão entre as várias autoridades, terá a vantagem de permitir uma troca de informações relativamente aos factores de perturbação potenciais ou efectivos.

IV.3.2. Colaboração Directa

A Colaboração Directa diz respeito, em princípio, à adopção de medidas operacionais resultantes de decisão superior de intervenção e destina-se, essencialmente, a assegurar:

- A protecção de infra-estruturas críticas

De acordo com a DMDM – 2002, as infra-estruturas críticas são constituídas pelas infra-estruturas fundamentais de produção, armazenamento e distribuição de combustíveis, gás, electricidade, elementos tóxicos, incluindo materiais radioactivos, pelas redes e sistemas de comunicação e informação, sistemas de transporte, pontos



nodais, interfaces e pontes, pelos sistemas de abastecimento de água, pelos serviços de emergência, pelas unidades e comandos militares e policiais, pelos locais de grande concentração de público e por tudo o que é necessário ao funcionamento dos órgãos de soberania e à garantia da utilização do ciberespaço;

O Exército poderá apoiar as Forças e Serviços de Segurança e as Autoridades Cíveis na protecção destas infra-estruturas, nomeadamente daquelas cuja paralisação, momentânea ou contínua, acarretará graves consequências para o bem-estar das populações, bem como, para o normal funcionamento do Estado, e que por tal facto tomam a designação de Pontos e Áreas Sensíveis⁴¹.

- A protecção da população

Esta forma de apoio à Segurança Interna assenta, fundamentalmente, na condução de acções de protecção física e psicológica dos cidadãos, incluindo a Defesa NBQ. Segundo o Major Leonel Martins (2002), este último tipo de acções materializa-se em duas áreas distintas: a prevenção, esclarecendo as pessoas sobre a ameaça e executando acções de reconhecimento, e a intervenção, pela neutralização da ameaça, da triagem e descontaminação das pessoas e pelo reconhecimento/isolamento de áreas. A este respeito sublinhe-se a experiência que o Exército vem acumulando nesta matéria, fruto da sua actuação nos Balcãs e em Timor-Leste (ver Anexo B).

- A protecção da floresta

Dando continuidade ao apoio que do antecedente vem sendo prestado ao SNPC, de acordo com o previsto no Plano de Operações Lira⁴², o Exército pode alargar a abrangência da sua actuação, colaborando com as Forças e Serviços de Segurança, de forma efectiva, na detecção de crimes contra a floresta e detenção dos criminosos, em casos de flagrante delito, bem como na protecção de provas desses crimes.

Contudo, deve-se tentar evitar o emprego prematuro e repetitivo de meios do Exército, em acções de colaboração directa à Segurança Interna, fazendo uso, até ao limite das suas capacidades, de todos os outros recursos e formas de colaboração, pois essas acções acabam sempre por afectar, de maneira sensível, o próprio Exército. A título meramente exemplificativo, ainda que diga respeito a um período em que vigorava uma conjuntura diferente, recorde-se a experiência vivida durante a curta existência do Comando Operacional do Continente (COPCON) (ver Anexo C).

⁴¹ Este conceito de Pontos e Áreas Sensíveis foi deduzido da entrevista efectuada ao Tenente-General Leonel Carvalho, Secretário-Geral do Gabinete Coordenador de Segurança.

⁴² Este plano estabelece o apoio a prestar pelo Exército em termos de prevenção, detecção e eventual combate aos incêndios florestais e do abastecimento de água a populações carenciadas.



IV.4. Tipos de Operações

Descrita que foi, ainda que sumariamente, a forma de colaboração indirecta, que o Exército pode prestar nesta matéria, através da identificação das actividades a desenvolver, interessa, particularmente, que nos debrucemos sobre a tipologia de acções operacionais que podem vir a decorrer, em função de decisão relativamente a uma intervenção directa do Exército.

Tendo em conta o conceito de emprego apresentado, poder-se-á dizer que as operações que o Exército poderá ter de desencadear, em termos de Segurança Interna, poderão desenvolver-se em ambiente urbano e rural, num largo espectro de situações, desde um simples patrulhamento até à execução de operações de combate.

IV.4.1. Operações Tipo Polícia

Este tipo de operações tem como finalidade:

- Isolar as Forças Adversas do possível apoio junto da população;
- Proteger a população;
- Garantir a segurança de instalações, vias de comunicação e serviços essenciais;
- Obter a cooperação da população;
- Neutralizar os apoios às Forças Adversas;
- Impedir a interferência da população nas operações;
- Interditar Áreas na fronteira.

Dentro das medidas de polícia que podem ser adoptadas destacam-se as seguintes:

- Fiscalização da Circulação;
- Execução de Patrulhamentos;
- Busca e apreensão de pessoas, armas, munições, drogas ou outros materiais;
- Fiscalização de Movimentos Individuais;
- Interdição e/ou evacuação de áreas;
- Demonstrações de Força;
- Segurança de Entidades.

IV.4.2. Operações de Combate

As Operações de Combate destinam-se a neutralizar e impedir a acção de grupos armados da Força Adversa, retirando-lhes a vontade de lutar ou destruindo-os, se for necessário. Contudo, o desencadeamento destas operações deverá estar condicionado à correcta identificação e localização desses grupos.



O que normalmente distingue estas operações das anteriores, Tipo Polícia, é que a Força Adversa, neste caso, opta pela reacção violenta, incluindo o fogo, aceitando o confronto directo.

Tendo em conta o quadro de actuação em que se inserem, estas operações podem variar quanto ao tipo de acção táctica a realizar, às particularidades da Força Adversa, ao grau de intensidade do combate e ao tipo de força empregue.

As operações envolvem normalmente a execução de todas ou parte das seguintes acções tácticas:

- Isolamento da área necessária à realização da operação;
- Cerco da área em questão;
- Acções ofensivas necessárias à neutralização/destruição dos grupos armados e/ou à conquista de pontos sensíveis no interior da área;
- “Limpeza da área”, através da captura de pessoal e material;
- Outras operações necessárias ao restabelecimento da situação e da segurança da população e das instalações.

Em determinadas circunstâncias, poderão ainda ser realizadas outras operações, tipo incursão, com a finalidade de destruir bases de apoio da Força Adversa.

IV.4.3. Operações Psicológicas

As operações psicológicas a realizar destinam-se a:

- Aumentar a vontade de lutar do pessoal das nossas Forças;
- Tornar as nossas Forças imunes às acções psicológicas das Forças Adversas;
- Enfraquecer o moral e a coesão das Forças Adversas;
- Predispor a população civil contra as Forças Adversas;
- Obter a cooperação da população.

Estas operações devem ser realizadas por pessoal especializado, utilizando técnicas de propaganda e contra-propaganda coerentes com o público-alvo, em simultâneo com as demais operações.

IV.4.4. Operações CIMIC

Estas operações terão como principal intenção e efeito apoiar as autoridades civis e a população, para que o resultado possa auxiliar a prossecução dos objectivos estabelecidos. Pretende-se que esse auxílio se traduza no próprio apoio da população e no isolamento da Força Adversa face à mesma.



Não nos esqueçamos que, neste contexto de actuação, assumem especial relevância para o êxito das operações, ou seja, para a contenção da ameaça, quer a recolha de informações quer a liberdade de acção das forças, apoio em que as autoridades civis e a população se revelam fundamentais.

Para que estas operações sejam eficazes devem ser executadas em simultâneo com as demais operações, e em cooperação com todos os intervenientes, de modo a que possam ter continuidade, não frustrando as expectativas das comunidades envolvidas, após as operações na área terem terminado.

IV.4.5. Outras Operações de Apoio

O Exército pode ainda, quando solicitado para tal, prestar outro tipo de apoio às Forças e Serviços de Segurança e a outros Órgãos Cíveis, em termos de:

- Defesa NBQ;
- Instrução, nomeadamente quanto à protecção contra os efeitos de armas NBQ;
- Apoio Logístico, em diversas áreas como o transporte, o alojamento, a manutenção, a evacuação sanitária, entre outras;
- Segurança.

IV.5. Meios

Como refere o Vice-Almirante Alexandre Reis Rodrigues (2002), a adopção do conceito “capacidade”, conforme sucedeu com o último Conceito Estratégico de Defesa Nacional aprovado, pressupõe a associação integrada de três componentes distintas: os meios, a sua organização em função de um determinado propósito específico e a vontade política da sua utilização, quando necessário. Isto implica que, no desenvolvimento do planeamento de defesa e de forças, se utilize um método de raciocínio centrado, num primeiro plano, nos diversos tipos de actividades a desenvolver para, subsequentemente, se focar nos meios e organização com os quais as correspondentes capacidades serão construídas. É claro que, como este processo é interactivo, se os recursos se revelarem insuficientes para a aquisição dos meios necessários, a própria capacidade pode ser reformulada.

Uma vez que já nos dedicámos, neste trabalho, aos requisitos organizacionais, concentremo-nos agora na discriminação das capacidades, identificando os meios que o Exército deve possuir⁴³, relativamente às missões específicas do Exército, deduzidas do CEDN, em termos da sua participação em matéria de Segurança Interna.

⁴³ A opção foi seguir um caminho mais orientado para a missão e não para os recursos disponíveis, embora estes estejam intimamente ligados, para que fosse possível identificar necessidades.



Tendo em conta que o Exército deve possuir, em qualquer situação, os meios logísticos e de comando, controlo e comunicações que permitam a sustentação da sua actividade, são ainda de considerar, adicionalmente, os seguintes meios:

MISSÕES ESPECÍFICAS	MEIOS	CAPACIDADES
Prevenir e fazer face às ameaças terroristas	<ul style="list-style-type: none"> - Meios para obtenção de informações - Forças Especiais e de Operações Especiais⁴⁴ - Meios blindados - Meios antiaéreos - Aviação Ligeira do Exército - Meios de combate no ciberespaço - CIMIC - Meios para inactivação de engenhos explosivos - Meios de polícia (PE) 	<ul style="list-style-type: none"> • Informações, Vigilância e Reconhecimento • Combate • Combate • Combate • Mobilidade / Vigilância e Reconhecimento • Protecção da Informação • Apoio Geral • Apoio Geral • Apoio Geral
Prevenir e fazer face à Proliferação de ADM	- Meios de defesa NBQ	• Apoio Geral
Participar na prevenção e combate a certas formas de Crime Organizado Transnacional	<ul style="list-style-type: none"> - Meios de vigilância e reconhecimento - Meios de polícia (PE) 	<ul style="list-style-type: none"> • Vigilância e Reconhecimento • Apoio Geral
Participar na prevenção e combate contra as ameaças ao nosso Ecosistema, nomeadamente a destruição florestal	- Meios de vigilância e reconhecimento	• Vigilância e Reconhecimento

Figura 1 – Meios e capacidades necessárias ao desenvolvimento da actividade de Segurança Interna por parte do Exército

⁴⁴ Segundo o RC 130-1 Operações Volume II (1987, 19-4), as Forças Especiais são forças de infantaria vocacionadas para a intervenção rápida, combate em condições especiais e operações aeromóveis (Comandos e Pára-quedistas) e as Forças de Operações Especiais, as forças militares organizadas para executar acções militares de natureza não convencional (Unidades geradas pelo CIOE).



Deste modo, de acordo com a situação actual da estrutura da componente terrestre do Sistema de Forças Nacional, considera-se que o Exército está em condições de poder colocar ao serviço do país, em termos de Segurança Interna, as suas capacidades de comando controlo e comunicações, sustentação logística, informações, vigilância e reconhecimento, apoio geral (incluindo a defesa NBQ e a PE) e de combate, especialmente no que concerne à actuação de Forças Especiais e de Operações Especiais.

Face aos objectivos delineados pelo Estado-Maior do Exército, para o período 2003-2008, constantes do Plano Geral de Actividades do Exército de Médio Prazo, é possível perspectivar que o Exército poderá, a médio prazo, vir a incrementar as suas possibilidades, garantindo uma capacidade acrescida no âmbito da Cooperação Civil-Militar, Inactivação de Engenhos Explosivos (EOD), da Mobilidade Tática (GALE) e da Protecção da Informação (no âmbito do Comando e Controlo).

IV.6. Formação e Treino

Apesar das Forças Armadas se constituírem, em termos operacionais, como último recurso dos conflitos endógenos, devem estar, em permanência, aptas a actuar, com eficácia e determinação, no diversificado tipo de operações já enunciado, com grande probabilidade de emprego, muito mais presumível, na nossa conjuntura, do que possa à primeira vista parecer. Por esta razão e porque as próprias Forças Armadas poderão ser alvo da actividade de Forças Adversas, é absolutamente necessário que os militares do Exército conheçam a ameaça e se preparem para actuar no seu combate.

O esbatimento das barreiras resultantes da proveniência das ameaças (internas e externas) produz um efeito semelhante na tipologia e proveniência de meios e forças para lhes responderem, o que exigirá, por parte do Exército, entre outros requisitos inerentes à estreita cooperação entre forças militares e policiais, uma política de formação, ao nível da formação individual do militar, o treino das unidades do SFN em matérias específicas desta actividade, e a realização de exercícios entre os diversos órgãos envolvidos, onde prevaleça o carácter conjunto de emprego de forças, e que contribua para a uniformização de conceitos e procedimentos e para a validação do planeamento e da execução das operações.



CONCLUSÕES

Iniciámos este trabalho com uma afirmação, do Secretário-Geral da NATO, que sintetiza a ideia que nos conduziu para a realização deste trabalho e que norteou a sua execução. Ao participarmos da ideia de que é fundamental entendermos a Segurança de forma mais abrangente e em que os conceitos que a enformam, não são suficientes para o seu garante, houve a necessidade de procurar identificar novas formas de a preservar. De seguida, procurámos confrontar a realidade nacional com os desafios actuais, de modo a que fosse possível identificar um caminho a seguir e as consequências da sua concretização, ao nível do Exército.

Como corolário deste percurso, e tendo em conta as questões levantadas, é essencial que se proceda à apresentação de uma súmula dos aspectos mais relevantes deste trabalho. Assim, consideramos que:

- Relativamente ao ordenamento jurídico-constitucional português, apesar de todas as alterações ocorridas na conjuntura internacional, e do ajustamento normativo e conceptual levado a efeito pelos nossos parceiros mais directos, a missão das Forças Armadas e das Forças e Serviços de Segurança continua a decorrer do conceito resultante da revisão constitucional de 1982. O texto adoptado baseia-se na dicotomia Segurança Externa – Segurança Interna, evidenciando uma clara repartição de competências entre as Forças Armadas e as Forças e Serviços de Segurança, para, respectivamente, fazerem face a ameaças externas e internas.

Os diplomas legais que, entretanto, foram dando corpo aos princípios e orientações constitucionais sobre Segurança Interna, apenas preconizam a participação das Forças Armadas nesta actividade, se forem declarados os Estados de Emergência, Sítio ou Guerra. Assim, continua por preencher um vazio legal, muito enfatizado após os acontecimentos de 11 de Setembro de 2001, que contemple o emprego das Forças Armadas, em missões de combate, em situações, denominadas de Crise, que embora correspondam a uma tipificação de anormalidade grave, não são passíveis, no momento, de originar a declaração dos Estados anteriormente referidos.

Além disso, o enquadramento da actividade de Segurança Interna não se cinge ao prescrito no Direito Nacional, uma vez que também vigoram, na ordem interna, as normas de convenções internacionais ratificadas por Portugal e as emanadas pelos órgãos competentes das organizações internacionais a que pertencemos. A



Segurança Interna passa, assim, a ter uma vertente intercomunitária ou internacional pautada pela cooperação e solidariedade.

Esta realidade legal e conceptual nacional é bem representativa da necessidade premente de actualização do ordenamento jurídico que enquadra a actuação das Forças Armadas, esbatendo as barreiras que, ainda hoje, as mantêm exageradamente dissociadas dos problemas de Segurança Interna.

- A emergência de novos riscos e potenciais ameaças à Segurança do estado português, avivaram as preocupações com a segurança do Território Nacional. O Conceito Estratégico de Defesa Nacional, recentemente aprovado, traduz uma nova vontade e opção governamental nesta matéria, reconhecendo, face a um novo aspecto qualitativo da ameaça, a necessidade de prever o emprego das Forças Armadas, no espaço territorial do Estado, na prevenção e combate às *Ameaças Relevantes*, ou seja, às ameaças terroristas, à proliferação de Armas de Destruição Maciça, ao Crime Organizado Transnacional e às ameaças ao nosso Ecosistema.

O carácter multifacetado, imprevisível e transnacional destas ameaças, torna a Segurança Nacional cada vez mais dependente do inter-relacionamento entre a Defesa Nacional e a Segurança Interna, e inseparável da Segurança Internacional, gerando uma crescente necessidade de interacção entre as Forças Armadas e as Forças e Serviços de Segurança, caracterizada por uma actuação em face do nível da ameaça e não da sua origem.

Deste modo, potencia-se a acção no âmbito da Segurança Interna, em termos quantitativos e qualitativos, através de uma maior disponibilidade de meios operacionais e eficácia na actuação.

No nosso entender, o modelo de cooperação que melhor se ajusta à realidade nacional é o Modelo Interdependente, consubstanciado numa actuação supletiva das Forças Armadas em relação às Forças e Serviços de Segurança, em situações em que esteja comprovadamente excedida a capacidade destas últimas, em função do grau ou patamar de violência atingido, ou pela especificidade ou insuficiência de meios, necessários ao cumprimento de determinada missão ou tarefas.

- Ao nível doutrinário refira-se que a operacionalização deste modelo deve obedecer a um conceito de emprego que centre a actividade do Exército, em termos de apoio à segurança Interna, em duas formas de colaboração. Uma primeira, dita *Indirecta*, onde imperam as acções e medidas preventivas, procurando inibir a actuação de Forças Adversas e preparando-se a capacidade de resposta. Neste particular, assume



primordial importância a actividade no âmbito das Informações. No entanto, serão sempre as Forças Adversas que decidirão quando, como e onde desenvolverão as suas actividades, procurando explorar as vulnerabilidades existentes, apesar das medidas de segurança que possam ter sido estabelecidas. Por isso poderá ser necessário passar a uma forma de colaboração *Directa*, onde predominam as acções e medidas operacionais, de forma a garantir a protecção das infra-estruturas críticas, da população e da floresta.

- Este desiderato poderá despoletar a condução de operações, num largo espectro de situações, o que requer que a articulação de forças seja feita em função das missões a desempenhar, segundo módulos e estruturas adequados às tarefas a executar, e não com base numa organização rígida previamente estabelecida. Além disso, a natureza da ameaça não permite o prévio estabelecimento de uma relação de força, pelo que se torna impraticável definir um escalão tático adequado.

Deste modo, a tónica deve assentar na manutenção de um estado de prontidão que permita, perante determinado acontecimento ou acção de uma Força Adversa, a disponibilização de uma força adequada à situação.

A um nível mais abrangente, é fundamental que se favoreça a comunicação interinstitucional, entre todos os organismos intervenientes nesta actividade, em prol da descentralização da execução e do esforço de acção coordenada e conjunta.

- O Exército, de acordo com a situação actual do seu Sistema de Forças, pode colocar ao serviço da Segurança Interna, as suas capacidades de comando controlo e comunicações, sustentação logística, informações, vigilância e reconhecimento, apoio geral (incluindo a defesa NBQ e a PE) e de combate, especialmente no que concerne à actuação de Forças Especiais e de Operações Especiais.

No entanto, face à concretização de alguns dos objectivos estabelecidos para o médio prazo, o Exército poderá vir a aumentar as suas disponibilidades, em termos de capacidades, garantindo uma valência acrescida no âmbito da Cooperação Civil-Militar, Inactivação de Engenhos Explosivos, da Mobilidade, que poderá vir a ser conferida pelo GALE, e da Protecção da Informação, embora apenas no âmbito do Comando e Controlo ficando por colmatar outras vulnerabilidades a um nível mais alargado.

- Finalmente, no que concerne à área da Formação e Treino, é fundamental para a preparação e planeamento da participação do Exército neste âmbito, que se privilegie uma política de formação e um tipo de treino adequados à nova realidade,



e se concretize a realização de exercícios entre os diversos órgãos envolvidos, o que contribuirá decisivamente para a desejada uniformização doutrinária e para a validação do planeamento e da execução das operações.

Sobre a questão central “*Que efeitos poderá ter no Exército o renovado propósito político de utilizar as Forças Armadas no âmbito da segurança Interna?*”, constatou-se que, efectivamente, existe todo um conjunto de repercussões, ao nível Doutrinário, Organizacional, dos Meios e da Formação e Treino, apresentadas e desenvolvidas no capítulo IV deste trabalho, que, no nosso entender, devem ser acauteladas, desde já, e por antecipação, evitando que sejam os próprios acontecimentos a determiná-lo. Basta atentar no que, sobre o assunto, se tem passado em países vizinhos e amigos.

No entanto, para que tal aconteça, é indispensável que a vontade política, expressa no CEDN, se concretize na promoção dos necessários ajustamentos jurídico-constitucionais, que enquadram a actividade das Forças Armadas, e na adopção de uma postura fomentadora da cooperação entre estas e as Forças e Serviços de Segurança.

PROPOSTAS

Ao longo deste trabalho procurou-se apontar para uma linha de acção, relativamente à participação das Forças Armadas em missões de Segurança Interna, e para as devidas ilações a retirar desse caminho, quanto às consequências que poderá acarretar para o Exército.

Assim, entende-se por oportuno e apropriado formular as seguintes propostas:

DECORRENTES DA NECESSIDADE DE AJUSTAMENTO NORMATIVO E DA IMPLEMENTAÇÃO DE UM MODELO INTERDEPENDENTE DE COOPERAÇÃO

- Que seja reformulada a legislação enquadrante da actuação das Forças Armadas, incluindo a definição da Situação de Crise, que deve ser entendida como sugere a definição proposta pela DGPDN, correspondendo a uma tipificação de anormalidade grave, na qual passa a existir uma alta probabilidade de emprego da coacção militar, e a criação do instrumento previsto para a gerir, o Sistema Nacional de Gestão de Crises, de forma a possibilitar o seu emprego, em missões de combate, no Território Nacional, para além das situações actualmente previstas (Estados de Emergência, Sítio e Guerra), de acordo com a urgência que a situação exigir. Na fase de transição, até estar em pleno funcionamento o SNGC, seria importante que as Forças Armadas se fizessem representar no Gabinete Coordenador de Segurança, o que permitiria, desde



- já, acompanhar os desenvolvimentos durante a situação de Normalidade Institucional e participar no planeamento para situações que possam envolver a sua participação;
- Que a actuação do Exército, em matéria de Segurança Interna, se baseie, fundamentalmente, em acções de carácter preventivo, ficando as acções operacionais reservadas para situações em que seja comprovadamente excedida a capacidade das Forças e Serviços de Segurança, através da atribuição de tarefas concretas;
 - Que a estrutura de informações militares se constitua a par do SIS e do SIEDM, numa verdadeira comunidade de informações, numa permuta constante de informações, uma vez que a imprevisibilidade dos riscos e o carácter difuso da ameaça, exigem que a acção preventiva, a preparação de forças e a execução de missões dependam, significativamente, das informações obtidas sobre essas ameaças;

DECORRENTES DA NECESSIDADE DE DESENVOLVIMENTO DE UMA DOCTRINA E ORGANIZAÇÃO ABRANGENTES

- Que se incorpore esta nova tipologia de actuação nos regulamentos e publicações que orientam o planeamento e conduta de operações pelo Exército, ou se crie uma publicação própria, promovendo a uniformização de doutrina com as Forças e Serviços de Segurança;
- Que a constituição de forças do Exército para participação nesta matéria seja feita de acordo com os requisitos específicos de cada missão, não devendo, por isso, ser criadas unidades com a missão específica de actuação no âmbito da Segurança Interna;
- Que o COFT desempenhe um papel de destaque nesta matéria, no âmbito do emprego de meios do Exército, assumindo a responsabilidade primária por essa participação, ou delegando essa prerrogativa num Comandante, se entender que a situação o justifica;

DECORRENTES DA NECESSIDADE DE MEIOS

Porque se concluiu pela articulação de forças em função da missão, a abordagem à missão deve basear-se na vocação de forças e na prioridade que é necessário atribuir ao desenvolvimento de determinadas capacidades, pelo que se propõe:

- Que o contributo do Exército para a protecção das infra-estruturas críticas e da população, contra acções terroristas, seja garantido através do recurso a meios das Brigadas (BAI, BLI e BMI), dos Agrupamentos de Defesa Territorial (ADTM e ADTA) e da Polícia do Exército, tendo em conta a sua natureza, disponibilidade e localização geográfica;



- Que sejam constituídas Forças de Intervenção, com base em Forças de Operações Especiais (Bat Op Esp) e de Comandos (2CompCmds), para actuação imediata nos domínios da resposta e da contenção da ameaça;
- Que seja criada uma estrutura de Operações Psicológicas, que permita apoiar as operações a desenvolver, através da implementação de um programa a estabelecer ao nível superior do Estado;
- Que na continuidade do desenvolvimento da capacidade CIMIC, seja preconizado na missão da CompGeralCIMIC a possibilidade de emprego da Companhia, em Território Nacional, em matéria de Segurança Interna, em apoio do Comandante encarregado de o administrar, consoante a situação que se aplicar, permanecendo as eventuais acções de planeamento ao nível do Núcleo Permanente da Companhia, localizado no COFT;
- No âmbito da prevenção e combate ao Terrorismo, é ainda necessário que sejam desenvolvidas capacidades de combate no ciberespaço e de inactivação de engenhos explosivos (EOD), criando equipas especializadas, e que se concretize a constituição do Grupo de Aviação Ligeira do Exército, acção primordial para a concretização de uma capacidade de resposta imediata;
- Relativamente à protecção contra acções que envolvam ADM, é necessário prosseguir o levantamento da CDefNBQ para que esta possa contribuir para a acção preventiva, participando em acções de divulgação junto da população, executando missões de reconhecimento, prestando apoio técnico, e que possa estar em condições de intervir em termos de neutralização, triagem, descontaminação, reconhecimento e isolamento da área afectada, e no apoio à avaliação, em situações de efectiva agressão;
- Em função do aumento da criminalidade organizada e da permeabilidade das fronteiras, o Exército poderá vir a ser chamado a colaborar com as Forças e Serviços de Segurança, em situações pontuais e localizadas, na vigilância ou interdição de determinadas áreas. Nesta situação, o contributo do Exército deve assentar na disponibilização de meios de Reconhecimento e de Polícia do Exército;
- O efeito devastador que os incêndios florestais têm tido durante os últimos anos, requer do Exército um papel mais interventivo, inclusive no que concerne ao apoio às Forças e Serviços de Segurança, em termos da prevenção e combate aos crimes relacionados com a destruição florestal. Deste modo, devem-se instruir todos os militares que participem nesta actividade, quanto aos procedimentos a ter em caso de detecção de flagrante delito, e da protecção das provas desses crimes;



DECORRENTES DA NECESSIDADE DE FORMAÇÃO E TREINO

- Que seja proporcionado aos militares um melhor conhecimento sobre as capacidades e actividade das estruturas executivas do Sistema de Segurança Interna, nomeadamente através da introdução de matérias e/ou realização de conferências nos diversos cursos de formação e de instrução específica na preparação geral das unidades do SFN;
- Que sejam efectuados exercícios conjuntos com as Forças e Serviços de Segurança, em situações, tanto quanto possível, próximas do esperado, quiçá do inesperado, para que, em termos práticos, se possa validar a capacidade de planeamento e actuação conjunta, em termos de coordenação das acções e uniformização de procedimentos.

Assim se conclui este trabalho, que esperamos tenha sido do agrado do leitor e que de igual modo tenha correspondido às expectativas lançadas na introdução. No entanto, temos consciência que o assunto pode e merece ser desenvolvido e explorado, em função dos desenvolvimentos que certamente esta matéria irá conhecer, mormente os que decorrerão do futuro Conceito Estratégico Militar.

Seria interessante particularizar este estudo, ao nível de cada uma das implicações identificadas, promovendo o desenvolvimento de estudos que pudessem contribuir para a consolidação doutrinária do assunto.

No entanto, não gostaria de virar mais esta página sem expressar um sentimento pessoal e final sobre o assunto, uma vez que considero fundamental que este cenário deve ser entendido pelo Exército como um desafio e simultaneamente como uma oportunidade:

- Um desafio lançado pela estrutura governativa do Estado, em função de um sentimento de insegurança que se vai instalando na sociedade, mas que deve ser encarado sem alarmismos e de forma decisiva, procurando corresponder ao anseio dos cidadãos. Ao cidadão comum não importa saber que o Exército não existe para tratar de assuntos de polícia. Ele sabe disso, mesmo que intuitivamente; o que lhe importa é a certeza de que na falha, no esgotamento ou na ausência da Polícia existe um braço forte, como “*ultima ratio*”, para prover a Segurança.
- Uma oportunidade para afastar alguns «fantasmas» do passado e empreender alguns ajustamentos que permitam acompanhar o fluir da mudança, que de uma forma geral vem sendo protagonizada pelos nossos parceiros, em face do novo ambiente de segurança internacional.

Não devemos temer esta nova missão; pelo contrário, devemos preparar-nos para ela.



Referências Bibliográficas

Livros

- COUTO, General Abel Cabral (1988), *Elementos de Estratégia, apontamentos para um curso*, Vol I, IAEM, Lisboa.
- RODRIGUES, Vice-Almirante Alexandre Reis (2002), *Nos Meandros da política de defesa*, Editorial Notícias, Lisboa.
- ROGEIRO, Nuno (2002), *Guerra em Paz – A Defesa Nacional na Nova Desordem Mundial*. Primeira edição, Hugin Editores, Lisboa.
- SANTOS, General Loureiro dos (2000), *Reflexões sobre Estratégia – Temas de Segurança e Defesa*, Publicações Europa-América, Lisboa.
- SANTOS, General Loureiro dos (2003), *Reflexões sobre Estratégia III – A Idade Imperial*, Publicações Europa-América, Lisboa.

Artigos

- BRANCO, Major Inf GNR Carlos Manuel Gervásio (2003), *Portugal face às ameaças à Paz e à Segurança*, in Revista Militar, N.º 6/7, JUN-JUL, Lisboa, 665 a 669.
- GONÇALVES et al (2002), *Parâmetros para uma nova “Política” Militar capaz de fazer face aos novos riscos e ameaças*, in Nação e Defesa, Número Extra Série, DEC, Instituto da Defesa Nacional, Lisboa, 9 a 28.
- MACHADO, Major Inf Miguel Silva (2001), *Forças Armadas e Segurança Interna*, in Jornal do Exército, N.º 502, Lisboa, 28 a 31.
- MORAIS, Carlos Blanco et al (2000), *Alinhamento sobre o regime jurídico da organização e funcionamento da defesa nacional e das Forças Armadas*, in O Direito da Defesa Nacional e das Forças Armadas, Edições Cosmos, Instituto de Defesa Nacional, Lisboa.
- PEREIRA, Manuel (1990), *Política de Segurança Interna*, in Nação e Defesa, Ano XV, N.º 54, ABR-JUN, Instituto da Defesa Nacional, Lisboa, 9 a 31.



- PIRES, Major-General Lemos (2002), *As FA na segurança Interna*, in *Jornal de Notícias*, Edição de 3 de Setembro.
- PIRES, Major-General Lemos (2002), *As Forças Armadas e o combate ao terrorismo*, in *Encontro da Arrábida*, Julho de 2002.
- VIDAL, Général Jacques (1998), *Les armées et la sécurité intérieure*, in *défense nationale*, 54 année, N.º 3, Mars, Comité d'études de défense nationale, Paris, 89 a 94.

Monografias

- CAMELO, Major Tm Luís (1999). *A Nova Conflitualidade Portugal e as Forças Armadas – suas implicações*. TILD CEM 1998-2000, IAEM, Lisboa.
- MARTINS, Major Eng Leonel José Mendes (2002). *O Exército e a Defesa NBQ no contexto da Segurança Nacional*. TILD CEM 2001-03, IAEM, Lisboa.
- PAZ, Coronel Carlos Manuel de Sousa (1987). *O Exército e a Segurança Interna*, Trabalho Individual, CSCD 1986-87, IAEM, Lisboa.

Documentos e Apresentações

- Directiva Ministerial de Defesa Militar – 2002, MDN, Gabinete do Ministro, Lisboa.
- Directiva 193 / CEME / 03 de 14 de Outubro – Directiva para a Transformação do Exército.
- Directiva N.º 22/CEMGFA/01 de 27 de Novembro – Contenção de Acções Terroristas.
- NC-2071/1 (1979), O Exército e a Segurança Interna, IAEM, Lisboa.
- MC 362 – Rules of Engagement (ROE), OTAN, November 1999.
- Plano de Operações Lira – Apoio do Exército na prevenção, detecção e eventual combate aos incêndios florestais e no abastecimento de água a populações carenciadas, RO/COFT, 1996.
- Relatório de Segurança Interna do ano 2002.
- RC 130-1 Operações, Volume II, EME, 1987.



- RAMALHO, MGen Pinto (2003), Apresentação ao CEM 02-04 sobre a DGPDN, IAEM, 24 de Junho.

Legislação

- Constituição da República Portuguesa.
- Lei n.º 29/82 de 11 de Dezembro – Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas.
- Lei n.º 111/91 de 29 de Agosto – Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas.
- Lei n.º 44/86 de 30 de Setembro – Regime do estado de sítio e do estado de emergência.
- Lei n.º 20/87 de 12 de Junho – Lei de Segurança Interna.
- Lei n.º 113/91 de 29 de Agosto – Lei de Bases da Protecção Civil.
- Lei n.º 25/96 de 31 de Julho – Alteração à Lei de Bases da Protecção Civil.
- Lei Orgânica n.º 3/99 de 18 de Setembro – Alteração à Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas.
- Lei n.º 5/99 de 27 de Janeiro – Lei da Organização e Funcionamento da Polícia de Segurança Pública.
- Decreto-Lei n.º 231/93 de 26 de Junho – Lei Orgânica da Guarda Nacional Republicana.
- Decreto-Lei n.º 275-A/00 de 9 de Novembro – Lei Orgânica da Polícia Judiciária.
- Decreto-Lei n.º 43/02 de 2 de Março – Sistema de Autoridade Marítima.
- Resolução n.º 6/03 de 20 de Janeiro – Conceito Estratégico de Defesa Nacional.
- Decreto Regulamentar n.º 18/93 de 28 de Junho – Regula o exercício de funções de Protecção Civil pelas Forças Armadas.
- Despacho n.º 22749/2001 (2.ª série) de 22 de Outubro – Prevenção e Combate ao Terrorismo.
- Parecer n.º 147/2001 da Procuradoria-Geral da República, homologado em 16 de Dezembro – Forças Armadas, Defesa Nacional, defesa militar, ameaça externa, Terrorismo, missões de interesse público e Segurança Interna.



Bibliografia Auxiliar

Livros

- MDN (2001), *Livro Branco da Defesa Nacional*, Lisboa.
- SANTOS, General Loureiro dos (2001), *Reflexões sobre Estratégia II – Segurança e Defesa na Viragem do Milénio*, Publicações Europa-América, Lisboa.

Artigos

- FERNANDES, José Pedro Simões Contente (2002), *O Ambiente Operacional*, in Boletim do Instituto de Altos Estudos Militares, N.º 55, MAI, Lisboa, 15 a 28.
- MARTINS, Tenente-Coronel GNR Rui Alves (2003), *A GNR e a Defesa Nacional*, in Jornal Expresso, Edição de 11 de Janeiro.
- VIÇOSO, Coronel Inf António Ivo do Nascimento (1995), *O Sistema de Forças de Segurança Interna – Cooperação e Ligações Funcionais (I)*, in Revista da Guarda Nacional Republicana, Ano VII, N.º 2, ABR-JUN, Lisboa, 6 a 7 e 33.
- VIÇOSO, Coronel Inf António Ivo do Nascimento (1995), *O Sistema de Forças de Segurança Interna – Cooperação e Ligações Funcionais (II)*, in Revista da Guarda Nacional Republicana, Ano VII, N.º 3, JUL-SET, Lisboa, 7 e 8.

Monografias

- MENDES, Major Pires (1999). *A Guarda Nacional Republicana e as Forças Armadas. Complementaridade ou confluência? Prospectivas*. TILD CEM 1998-2000, IAEM, Lisboa.
- NABAIS, Major Fé (1998). *Articulação das Forças Armadas e das Forças de Segurança face a ameaças menores, em situações de Paz, Crise e Guerra*. TILD CEM 1997-1999, IAEM, Lisboa.
- VIANA, Coronel Vítor Daniel Rodrigues (2003). *O conceito de segurança alargada e o seu impacto nas missões e organização das Forças Armadas*. CSCD 2002-2003, IAEM, Lisboa.



Documentos e Regulamentos

- DD-2071 (1981), Emprego do Exército em Território Nacional - Directivas, Trabalhos do CSCD de 1980/81, IAEM, Lisboa.
- Directiva N.º 04/VCEME/03 de 23 de Julho – Desenvolvimento da Capacidade CIMIC no Exército.
- NC-2072/1 (1981), Emprego do Exército na Segurança Interna, IAEM, Lisboa.
- NC-2073/1 (1977), Defesa Operacional do Território, IAEM, Lisboa.
- NC-2072/2 (1981), Instruções para Controlo de Distúrbios Civis, IAEM, Lisboa.
- NC-2074/1 (1980), Defesa Terrestre do Território Nacional – Estudo de Situação/Esboço, IAEM, Lisboa.
- RC 130-1 Operações, Volume I, EME, 1987.

Sites da Internet

- <http://www.esp.pt>. Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna. Consultado em 22 de Agosto de 2003.
- http://www.parlamento.pt/destaques/relatorio_seg_interna.pdf. Relatório de Segurança Interna 2002 Consultado em 21 de Agosto de 2003.
- http://www.sis.pt/seg_int. Serviço de Informações de Segurança. Consultado em 21 de Julho de 2003.
- <http://www.interno.it>. Ministério do Interior italiano. Consultado em 25 de Agosto de 2003.
- <http://www.carabinieri.it>. Arma de Carabinieri. Consultado em 25 de Agosto de 2003.
- <http://www.gnr.pt>. Guarda Nacional Republicana. Consultado em 28 de Julho de 2003.
- <http://www.psp.pt>. Polícia de Segurança Pública. Consultado em 28 de Julho e 22 de Agosto de 2003.
- <http://www.mir.es>. Ministério do Interior de Espanha. Consultado em 25 de Agosto de 2003.



- <http://www.guardiacivil.org/index.asp>. Guarda Civil espanhola. Consultado em 28 de Julho e 25 de Agosto de 2003.
- <http://www.mir.es/policia/cnp>. Corpo Nacional de Policia espanhol. Consultado em 25 de Agosto de 2003.
- <http://www.dtic.mil/jointvision/jv2020.doc>. Joint Vision 2020 - America's Military: Preparing for Tomorrow. Consultado em 26 de Agosto de 2003.
- <http://www.defense.gouv.fr/ema/texte/concept>. Política de Segurança e Defesa da França. Consultado em 28 de Agosto de 2003.
- <http://www.defense.gouv.fr/gendarmerie>. Gendarmerie francesa. Consultado em 28 de Agosto de 2003.
- <http://www.legifrance.gouv.fr>. Serviço Público francês de difusão do Direito. Consultado em 29 de Agosto de 2003.
- <http://www.mai.gov.pt>. Ministério da Administração Interna. Consultado em 6 de Setembro de 2003.
- <http://www.sef.pt>. Serviço de Estrangeiros e Fronteiras. Consultado em 6 de Setembro de 2003.
- <http://www.policiajudiciaria.pt>. Polícia Judiciária. Consultado em 6 e 25 de Setembro de 2003.
- <http://www.sis.pt>. Serviço de Informações de Segurança. Consultado em 6 de Setembro de 2003.
- <http://www.inac.pt>. Instituto Nacional de Aviação Civil. Consultado em 8 de Setembro de 2003.
- <http://www.europa.eu.int>. União Europeia. Consultado em 9 de Setembro de 2003.
- http://www.marinha.pt/revista/pag_18.html. Polícia Marítima. Consultado em 16 de Setembro de 2003.
- <http://www.gnr.pt/portal/internet/sepna>. Serviço da Protecção da Natureza e do Ambiente. Consultado em 26 de Setembro de 2003.



Anexos



Anexo A

Forças e Serviços de Segurança



Consideram-se estruturas executivas do Sistema de Segurança Interna, com atribuições de autoridade policial (excepto o SIS):

– **As Forças de Segurança**

- Guarda Nacional Republicana - GNR
- Polícia de Segurança Pública - PSP
- Polícia Marítima - PM

– **Os Serviços de Segurança**

- Polícia Judiciária - PJ
- Serviço de Estrangeiros e Fronteiras - SEF
- Serviço de Informações de Segurança - SIS
- Instituto Nacional de Aviação Civil - INAC.

1. Guarda Nacional Republicana¹

Missão

A Guarda Nacional Republicana, normalmente designada por Guarda, é uma Força de Segurança, de natureza militar, organizada num corpo especial que, sem prejuízo das competências atribuídas por lei a outras entidades, tem por missão geral:

- Manter e restabelecer a segurança dos cidadãos e da propriedade pública, privada e cooperativa, prevenindo ou reprimindo os actos ilícitos contra eles cometidos;
- Coadjuvar as autoridades judiciárias, realizando as acções que lhe são ordenadas como órgão de polícia criminal;
- Velar pelo cumprimento das leis e disposições em geral, nomeadamente as relativas à viação terrestre e aos transportes rodoviários;
- Combater as infracções fiscais, designadamente as previstas na lei aduaneira;
- Colaborar no controlo da entrada e saída de cidadãos nacionais e estrangeiros no território nacional;
- Auxiliar e proteger os cidadãos e defender e preservar os bens que se encontrem em situações de perigo, por causas provenientes de acção humana ou da natureza;

¹ Fonte: <http://www.gnr.pt>



- Colaborar na prestação de honras de estado;
- Colaborar na execução da política de Defesa Nacional.

Competências

A Guarda, de acordo com o artigo 8.º da sua lei orgânica, não poderá intervir em assuntos de natureza exclusivamente civil, limitando-se a sua acção á manutenção da ordem e tranquilidade públicas.

No entanto, quando se tratar da restituição de direitos em virtude de execução de sentença com trânsito em julgado ou para assegurar a manutenção da ordem em actos processuais, a Guarda actuará em conformidade com as instruções da autoridade competente.

Dispositivo

As atribuições da Guarda são prosseguidas em todo o Território Nacional e na zona marítima de respeito, com exclusão das zonas legalmente cometidas a outras Forças ou Serviços de Segurança, nas quais a sua intervenção depende:

- Do pedido destas autoridades ou da sua ausência na zona;
- De ordem especial;
- De imposição legal relativa à fiscalização rodoviária.

A área de intervenção de cada um dos escalões subordinados é a seguinte:

- Brigada Territorial no conjunto das áreas de intervenção dos Grupos Territoriais que o compõem:
 - Grupo Territorial, na circunscrição do distrito administrativo a que corresponde ou na que lhe for expressamente fixada, quando num mesmo distrito haja mais de um Destacamento Territorial;
 - Destacamento Territorial, no conjunto das áreas de intervenção dos postos que a integram;
 - Postos, na circunscrição concelhia ou na que lhe for expressamente fixada;
- Brigada de Trânsito, no Território Continental;
- Brigada Fiscal, no Território Nacional e na zona marítima de respeito;
- Os Regimentos de Infantaria e de Cavalaria constituem Unidades de Reserva, em condições de intervirem em qualquer área da responsabilidade da Guarda.

Para cumprimento da missão a GNR organiza-se num Comando-Geral com o respectivo Estado-Maior, em Unidades e Serviços. As Unidades distribuem-se por 4 tipos:

- Territoriais (Brigadas nº 2, 3, 4 e 5);
- Especiais (Brigada de Trânsito e Brigada Fiscal);



- De Instrução (Escola Prática);
- De Reserva (Regimento de Infantaria e Regimento de Cavalaria).

As *Unidades Territoriais* são unidades mistas (infantaria e cavalaria), de escalão Brigada, que cumprem a missão geral da Guarda nas respectivas zonas de acção, que compreendem um variável número de distritos da região administrativa.

As *Unidades Especiais* são Unidades a quem compete prioritariamente o cumprimento de uma missão específica da Guarda, sem prejuízo de actuação no âmbito de toda a missão geral.

São Unidades Especiais as Brigadas de Trânsito e a Brigada Fiscal, a primeira vocacionada para a fiscalização das disposições de viação terrestre e apoio ao utente das estradas e a segunda, para a prevenção, descoberta e repressão das infracções fiscais, designadamente à lei aduaneira.

Organização Geral



- a) Cooperação e Relações Internacionais
- c) Comissão para Assuntos Equestres
- e) Inspeção-Geral da Guarda

- b) Conselho Superior da Guarda
- d) Junta Superior de Saúde
- f) Gabinete Técnico-Jurídico



2. Polícia de Segurança Pública²

Missão

A Polícia de Segurança Pública (PSP) é uma Força de Segurança com a natureza de serviço público dotado de autonomia administrativa, que tem por funções defender a legalidade democrática, garantir a Segurança Interna e os direitos dos cidadãos, nos termos do disposto na Constituição e na lei.

Competências

A PSP é uma Força de Segurança que exerce a sua actividade de acordo com os objectivos e finalidades da política de Segurança Interna e dentro dos limites do respectivo enquadramento orgânico. As atribuições e competências da Polícia de Segurança Pública encontram-se definidas na Lei n.º 5/99, de 27 de Janeiro – Lei de Organização e Funcionamento da Polícia de Segurança Pública, e são, em situações de Normalidade Institucional, as decorrentes da legislação de Segurança Interna e, em situações de excepção, as resultantes da legislação sobre Defesa Nacional e sobre Estado de Sítio e Estado de Emergência.

No quadro da política de Segurança Interna, são objectivos fundamentais da PSP, sem prejuízo das atribuições legais de outras entidades, com observância das regras gerais sobre polícia e com respeito pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos:

- Promover as condições de segurança que assegurem o normal funcionamento das instituições democráticas, bem como o exercício dos direitos e liberdades e o respeito pelas garantias fundamentais dos cidadãos;
- Garantir a manutenção da ordem, segurança e tranquilidade públicas;
- Prevenir a criminalidade e a prática dos demais actos contrários à lei e aos regulamentos;
- Prevenir a criminalidade organizada e o terrorismo, em coordenação com as demais Forças e Serviços de Segurança;
- Garantir a execução dos actos administrativos emanados da autoridade competente que visem impedir o incumprimento da lei ou a sua violação continuada;
- Garantir a segurança das pessoas e dos seus bens;
- Prosseguir as atribuições que lhe forem cometidas por lei em matéria de processo penal;

² Fonte: <http://www.psp.pt>



- Garantir a segurança rodoviária, nomeadamente através do ordenamento, fiscalização e regularização do trânsito;
- Garantir a segurança nos espectáculos desportivos e equiparados;
- Prosseguir as atribuições que lhe forem cometidas por lei em matéria de licenciamento administrativo;
- Participar na segurança portuária e das orlas fluvial e marítima, nos termos definidos por lei;
- Garantir a segurança das áreas ferroviárias;
- Prestar ajuda às populações e socorro aos sinistrados e apoiar em especial os grupos de risco;
- Participar em missões internacionais, nos termos definidos pelo Governo;
- Cooperar com outras entidades que prossigam idênticos fins;
- Colher as notícias dos crimes, descobrir os seus agentes, impedir as consequências dos crimes e praticar os demais actos conexos;
- Contribuir para a formação e informação em matéria de segurança dos cidadãos;
- Prosseguir as demais atribuições fixadas na lei.

São atribuições exclusivas da PSP, em todo o Território Nacional:

- Controlar o fabrico, armazenamento, comercialização, uso e transporte de armas, munições e substâncias explosivas e equiparadas que não pertençam às Forças Armadas e demais Forças e Serviços de Segurança;
- Garantir a segurança pessoal dos membros dos órgãos de soberania e de altas entidades nacionais ou estrangeiras, bem como de outros cidadãos quando sujeitos a situação de ameaça relevante.

No âmbito da segurança aeroportuária, é atribuição especial da PSP, adoptar as medidas de prevenção e repressão dos actos ilícitos contra a aviação civil.

Dispositivo

As atribuições da PSP são prosseguidas em todo o Território Nacional, com exclusão das áreas legalmente cometidas a outras Forças e Serviços de Segurança. Nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, as referidas atribuições são prosseguidas com carácter de exclusividade.

A Polícia de Segurança Pública compreende a Direcção Nacional, os Comandos Metropolitanos, Regionais e de Polícia, o Corpo de Intervenção, o Grupo de Operações Especiais, o Corpo de Segurança Pessoal, o Instituto Superior de Ciências Policiais e



Segurança Interna e a Escola Prática de Polícia. Na dependência directa do Director Nacional funcionam, ainda, os Serviços Sociais e o Cofre de Previdência.

Unidades e Subunidades Territoriais da PSP

COMANDOS	DIVISÕES	SECÇÕES	ESQUADRAS
COMET LISBOA	13	--	67
COMET PORTO	6	2	42
CP AVEIRO	--	1	5
CP BEJA	--	--	2
CP BRAGA	--	1	5
CP BRAGANÇA	--	--	2
CP CASTELO BRANCO	--	1	2
CP COIMBRA	--	1	3
CP ÉVORA	--	--	2
CP FARO	--	1	6
CP GUARDA	--	--	2
CP LEIRIA	--	1	9
CP PORTALEGRE	--	1	2
CP SANTARÉM	--	1	8
CP SETÚBAL	2	--	14
CP VIANA DO CASTELO	--	--	2
CP VILA REAL	--	1	2
CP VISEU	--	1	2
CR MADEIRA	--	--	13
CR AÇORES	--	--	--
CECP ANGRA DO HEROÍSMO	--	--	7
CECP HORTA	--	--	7
CECP PONTA DELGADA	--	--	13
TOTAIS	21	12	217

Legenda:

COMET – Comando Metropolitano

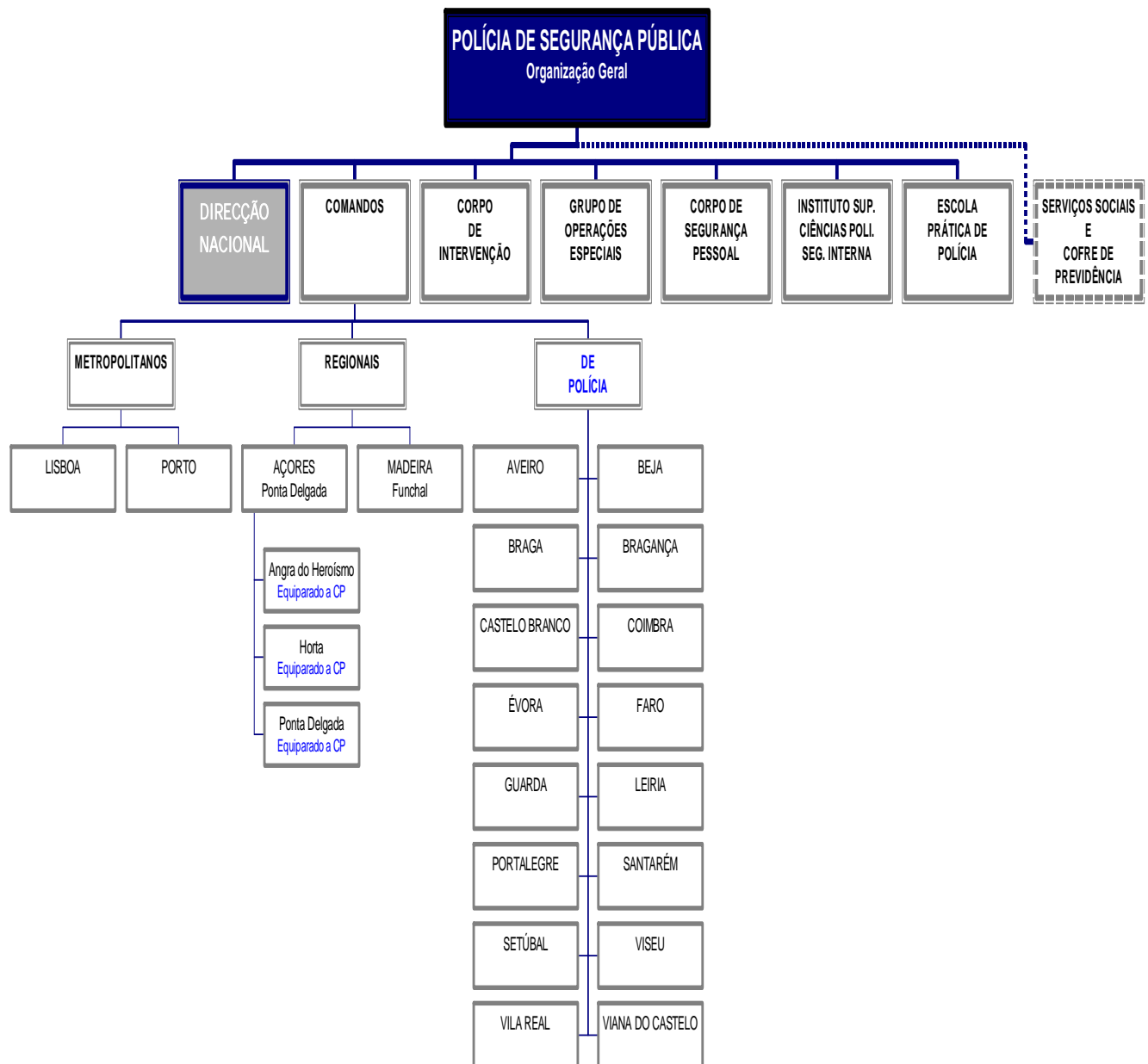
CR – Comando Regional

CP – Comando de Polícia

CECP – Comando Equiparado a Comando de Polícia



Organização Geral



3. Polícia Marítima³

Missão

A designação de Polícia Marítima foi institucionalizada através da publicação do Decreto-Lei n.º 191/84, de 8 de Junho, e, nesse mesmo ano, a 7 de Setembro, o Serviço de Policiamento Marítimo passou a integrar o Sistema da Autoridade Marítima, criado pelo Decreto-Lei n.º 300/84, o qual se assumiu como instrumento essencial do exercício da autoridade do Estado, através do cumprimento das leis e regulamentos nas áreas de jurisdição marítima nacional.

³ Fonte: http://www.marinha.pt/revista/pag_18.html



No seio da estrutura orgânica do Sistema da Autoridade Marítima, com a publicação do Decreto-Lei nº 248/95, de 21 de Setembro, clarificaram-se algumas das suas competências no âmbito da prevenção e repressão de ilícitos na orla costeira e nos espaços marítimos sob jurisdição portuguesa.

Competências

Para além da competência em matérias da sua especialidade, a PM tem competência genérica que lhe advém da aplicação da lei processual penal, ressalvadas as restrições legais. Cabe-lhe, por isso, a investigação de determinados tipos de crimes que ocorram na sua área de jurisdição, quando, para tal, exista determinação do Ministério Público, entidade que tutela esta matéria. Aliás, o seu pessoal, nos termos estatutários, é considerado órgão de polícia criminal e os chefes, subinspectores e inspectores, autoridades de polícia criminal.

No seguimento da recente reestruturação operada no âmbito da moldura orgânico-funcional do SAM, e especificamente no âmbito da AMN, foi claramente assumida uma determinada perspectiva de exercício do poder de Estado nas áreas sob jurisdição marítima nacional, privilegiando a cooperação institucional das várias entidades departamentais intervenientes, em razão da matéria, nas actividades que se exercem e desenvolvem naquelas áreas, quadro no qual à PM, integrante da estrutura operacional da AMN, são atribuídos poderes de polícia de especialidade nas matérias cometidas à Autoridade Marítima.

Assim, compete à PM, como polícia de especialidade que exerce funções nas áreas sob jurisdição da AMN, executar acções de policiamento, fiscalização, vigilância e de investigação, designadamente:

- Vigiar e fiscalizar navios e embarcações nacionais, comunitárias e de países terceiros, efectuando todos os actos de verificação documental e demais diligências tendentes a aferir das suas condições de segurança e bem assim das respectivas tripulações;
- Efectuar a visita a navios e embarcações nos termos legais;
- Executar os actos necessários que, no âmbito de polícia, sejam necessários efectuar com vista à concessão do despacho de largada de navios e embarcações;
- Realizar os actos de inquérito a sinistros marítimos, efectuando todas as diligências necessárias à respectiva averiguação processual;
- Fiscalizar e garantir a legalidade das actividades relacionadas com a pesca profissional, desportiva ou de lazer, piscicultura e lotas;
- Fiscalizar a preservação e protecção dos recursos naturais, do património cultural subaquático ou do meio marinho, achados no mar ou por ele arrojados;



- Fazer cumprir os regimes legais da náutica de recreio e das marítimo-turísticas, designadamente fiscalizando a respectiva actividade e exercendo as medidas necessárias ao cumprimento das determinações da autoridade marítima;
- Efectuar as diligências processuais necessárias à instrução dos relatórios de mar;
- Efectuar as investigações conducentes à avaliação das ocorrências em caso de naufrágios, procedendo de acordo com o estipulado na legislação do registo civil;
- Realizar os actos necessários à exequibilidade das decisões da autoridade marítima no âmbito da detenção de navios e embarcações, e do exercício da autoridade do Estado a bordo de navios e embarcações nacionais, nacionais comunitárias e de países terceiros;
- Executar os actos necessários à aplicação de medidas cautelares ordenadas pela autoridade marítima no âmbito, designadamente, de processo contra-ordenacional ou de processo envolvendo poluição marítima;
- Executar os actos e diligências necessárias ao cumprimento das determinações da autoridade marítima no âmbito da segurança da navegação, nomeadamente no âmbito de decisões tomadas em matéria de fecho de barra, acesso e navegação em águas territoriais e transporte de cargas perigosas;
- Fiscalizar fundeadouros, designadamente o cumprimento das determinações da autoridade marítima estabelecidas em edital;
- Fiscalizar o cumprimento da legislação sobre Embarcações de Alta Velocidade, e exercer as medidas e procedimentos previstos no respectivo quadro legal;
 - Fiscalizar a realização de eventos de natureza desportiva e cultural que ocorram na área de jurisdição da autoridade marítima;
- Fiscalizar as áreas do domínio público marítimo e fiscalizar as actividades nele desenvolvidas;
- Executar, nos termos legais, as medidas cautelares tendentes à defesa e preservação do património cultural subaquático;
- Realizar os actos de notificação tendentes à tomada de decisão de embargo pela entidade competente;
- Fazer cumprir os normativos em vigor em matéria de assistência aos banhistas nas praias;
- Impor, designadamente em situações adversas de mar, determinações aos banhistas e demais utentes de zonas balneares que estejam, ou possam estar em perigo, através de actos ou procedimentos que estes tenham que assumir ou observar;



- Verificar as condições de acesso a bordo de navios e embarcações, de modo a garantir a segurança de pessoas e a manutenção da ordem;
- Intervir para estabelecer a ordem a bordo de navios e embarcações sempre que ocorra perigo para a segurança e perturbação da tranquilidade do porto, ou quando requerido pelo respectivo capitão ou cônsul do Estado de bandeira;
- Em geral, efectuar o policiamento das áreas sob jurisdição marítima nacional, garantindo a execução das determinações da autoridade marítima.

Compete, ainda, à PM, em termos gerais e visando a segurança de pessoas e bens:

- Prevenir, e reprimir, a criminalidade e demais actos contrários à lei que ocorram em área de jurisdição da autoridade marítima;
- Colaborar com as demais entidades policiais para garantir a segurança e defesa dos cidadãos;
- Efectuar detenções dos cidadãos não nacionais que entrem ou permaneçam ilegalmente em Território Nacional;
- Proceder, sob tutela da autoridade judiciária, a averiguações no âmbito de inquéritos que prossigam no âmbito penal, cujo desenvolvimento decorra no quadro de competências da PM.

4. Polícia Judiciária⁴

Missão

A Polícia Judiciária constitui um corpo superior de polícia criminal auxiliar da administração da Justiça, organizando-se hierarquicamente na dependência do Ministro da Justiça (artigo 1º do Decreto-Lei nº 275-A/2000, de 9 de Novembro).

A sua arquitectura legal configura-a como um dos pilares do Estado de Direito Democrático quer na vertente da prevenção, quer da investigação criminal, bem como, neste contexto, da coadjuvação das autoridades judiciárias.

É assim que, por essa via, dispõe de instrumentos adequados a um efectivo e mais eficaz combate à criminalidade organizada e a que lhe está associada, bem como a altamente complexa e violenta.

Competências

Compete à Polícia Judiciária:

- Adjuvar as autoridades judiciárias na investigação;

⁴ Fonte: <http://www.policiajudiciaria.pt>



- Desenvolver e promover as acções de prevenção e investigação da sua competência ou que lhe sejam cometidas pelas autoridades judiciais competentes.

Competência em matéria de prevenção criminal

Em matéria de prevenção criminal, compete à Polícia Judiciária efectuar a detecção e dissuasão de situações propícias à prática de crimes, nomeadamente:

- Vigiar e fiscalizar lugares e estabelecimentos em que se proceda à exposição, guarda, fabrico, transformação, restauração e comercialização de antiguidades, arte sacra, livros e mobiliário usados, ferro-velho, sucata, veículos e acessórios, artigos penhorados, de joalharia e de ourivesaria, eléctricos e electrónicos e quaisquer outros que possam ocultar actividades de receptação ou comercialização ilícita de bens;
- Vigiar e fiscalizar estabelecimentos que proporcionem ao público a pernoita, acolhimento ou estada, refeições ou bebidas, parques de campismo e outros acampamentos e outros locais, sempre que exista fundada suspeita de prática de prostituição, proxenetismo, tráfico de pessoas, jogo clandestino, tráfico de armas, tráfico de estupefacientes e fabrico ou passagem de moeda falsa;
- Vigiar e fiscalizar os estabelecimentos de venda ao público de aparelhos electrónicos e informáticos ou que prestem serviços do mesmo tipo, sempre que, pela sua natureza, permitam, através de utilização ilícita, a prática de crimes de contrafacção de moeda, falsificação de documentos ou crimes informáticos;
- Vigiar e fiscalizar locais de embarque ou de desembarque de pessoas ou de mercadorias, fronteiras, meios de transporte, locais públicos onde se efectuem operações comerciais, de bolsa ou bancárias, estabelecimentos de venda de valores selados, casas ou recintos de reunião, de espectáculos ou de diversões, casinos e salas de jogo e quaisquer locais que possam favorecer a delinquência;
- Vigiar e fiscalizar actividades susceptíveis de propiciarem actos de devassa ou violência sobre as pessoas, ou de manipulação da credulidade popular, designadamente anúncios fraudulentos, mediação de informações, cobranças e angariações ou prestações de serviços pessoais;
- Promover e realizar acções destinadas a fomentar a prevenção geral e a reduzir o número de vítimas da prática de crimes, motivando os cidadãos a adoptarem precauções e a reduzirem os actos e as situações que facilitem ou precipitem a ocorrência de condutas criminosas.



Competências em matéria de investigação criminal

Constitui competência específica da Polícia Judiciária:

- A investigação dos crimes cuja competência reservada lhe é conferida pela presente lei e dos crimes cuja investigação lhe seja cometida pela autoridade judiciária competente para a direcção do processo, nos termos do n.º 3;
- Assegurar a ligação dos órgãos e autoridades de polícia criminal portuguesas e de outros serviços públicos nacionais com as organizações internacionais de cooperação de polícia criminal, designadamente a INTERPOL e a EUROPOL;
- Assegurar os recursos nos domínios da centralização, tratamento, análise e difusão, a nível nacional, da informação relativa à criminalidade participada e conhecida, da perícia técnico-científica e da formação específica adequada às atribuições de prevenção e investigação criminais, necessários à sua actividade e que apoiem a acção dos demais órgãos de polícia criminal.

É da competência reservada da Polícia Judiciária a investigação dos seguintes crimes:

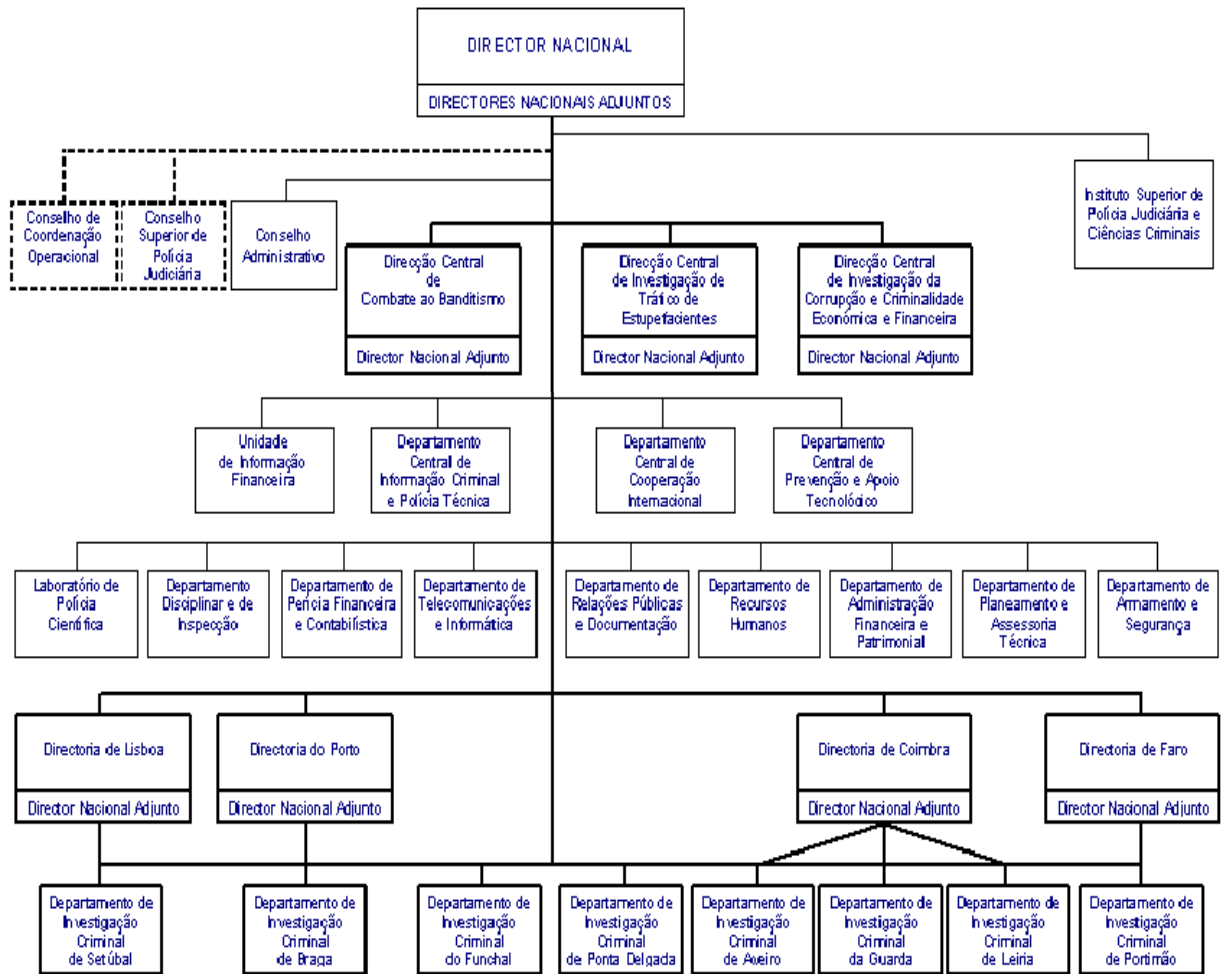
- Homicídio voluntário, desde que o agente não seja conhecido;
- Contra a liberdade e contra a autodeterminação sexual a que corresponda, em abstracto, pena superior a 5 anos de prisão, desde que o agente não seja conhecido, ou sempre que sejam expressamente referidos ofendidos menores de 16 anos ou outros incapazes;
- Incêndio, explosão, exposição de pessoas a substâncias radioactivas e libertação de gases tóxicos ou asfixiantes, desde que, em qualquer caso, o facto seja imputável a título de dolo;
- Poluição com perigo comum;
- Furto, roubo, dano, contrafacção ou receptação de coisa móvel que tenha valor científico, artístico ou histórico ou para o património cultural que se encontre em colecções públicas ou privadas ou em local acessível ao público, que possua elevada significação no desenvolvimento tecnológico ou económico ou que, pela sua natureza, seja substância altamente perigosa;
- Falsificação de cartas de condução, livretes e títulos de propriedade de veículos automóveis de certificados de habilitações literárias, de passaportes e de bilhetes de identidade;
- Tráfico e viciação de veículos furtados ou roubados;
- Contra a paz e a humanidade;
- Escravidão, sequestro e rapto ou tomada de reféns;
- Organizações terroristas e terrorismo;



- Contra a segurança do Estado, com excepção dos que respeitem ao processo eleitoral;
- Participação em motim armado;
- Captura ou atentado à segurança de transporte por ar, água, caminho de ferro ou rodovia a que corresponda, em abstracto, pena igual ou superior a 8 anos de prisão;
- Executados com bombas, granadas, matérias ou engenhos explosivos, armas de fogo e objectos armadilhados, armas nucleares, químicas ou radioactivas;
- Roubo em instituições de crédito, repartições da Fazenda Pública e correios;
- Associações criminosas;
- Relativos ao tráfico de estupefacientes e de substâncias psicotrópicas, tipificados nos artigos 21.º, 22.º, 23.º, 27.º e 28.º do Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de Janeiro, e dos demais previstos neste diploma que lhe sejam participados ou de que colha notícia;
- Branqueamento de capitais, outros bens ou produtos;
- Corrupção, peculato e participação económica em negócio e tráfico de influências;
- Administração danosa em unidade económica do sector público e cooperativo;
- Fraude na obtenção ou desvio de subsídio ou subvenção e ainda fraude na obtenção de crédito bonificado;
- Infracções económico-financeiras cometidas de forma organizada ou com recurso à tecnologia informática;
- Infracções económico-financeiras de dimensão internacional ou transnacional;
- Informáticos;
- Contrafacção de moeda, títulos de crédito, valores selados, selos e outros valores equiparados ou a respectiva passagem;
- Relativos ao mercado de valores mobiliários;
- Insolvência dolosa;
- Abuso de liberdade de imprensa, quando cometida através de órgão de comunicação social de difusão nacional;
- Ofensas, nas suas funções ou por causa delas, ao Presidente da República, ao Presidente da Assembleia da República, ao Primeiro-Ministro, aos presidentes dos tribunais superiores e ao Procurador-Geral da República.



Organização Geral



5. Serviço de Estrangeiros e Fronteiras⁵

Missão

O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, abreviadamente designado por SEF, é um Serviço de Segurança, organizado hierarquicamente na dependência do Ministro da Administração Interna, com autonomia administrativa e que, no quadro da política de Segurança Interna, tem por objectivos fundamentais controlar a circulação de pessoas nas fronteiras, a permanência e actividades de estrangeiros em Território Nacional, bem como estudar, promover, coordenar e executar as medidas e acções relacionadas com aquelas actividades e com os movimentos migratórios. Tem por missão geral, dar execução à política de imigração e asilo de Portugal, de acordo com as disposições da Constituição e da Lei e as orientações do Governo.

⁵ Fonte: <http://www.sef.pt>



Competências

No plano interno:

- Vigiar e fiscalizar nos postos de fronteira, incluindo a zona internacional dos portos e aeroportos, a circulação de pessoas, podendo impedir o desembarque de passageiros e tripulantes de embarcações e aeronaves, indocumentados ou em situação irregular;
- Impedir o desembarque de passageiros e tripulantes de embarcações e aeronaves que provenham de portos ou aeroportos de risco sob o aspecto sanitário, sem prévio assentimento das competentes autoridades sanitárias;
- Proceder ao controlo da circulação de pessoas nos postos de fronteira, impedindo a entrada ou saída do Território Nacional de pessoas que não satisfaçam os requisitos legais exigíveis para o efeito;
- Autorizar e verificar a entrada de pessoas a bordo de embarcações e aeronaves;
- Controlar e fiscalizar a permanência e actividades dos estrangeiros em todo o Território Nacional;
- Assegurar a realização de controlos móveis e de operações conjuntas com Serviços ou Forças de Segurança congéneres, nacionais e espanholas;
- Proceder à investigação dos crimes de auxílio à imigração ilegal, bem como investigar outros com ele conexos, sem prejuízo da competência de outras entidades;
- Emitir parecer relativamente a pedidos de vistos consulares;
- Conceder em Território Nacional vistos, prorrogações de permanência, autorizações de residência, bem como documentos de viagem nos termos da lei;
- Reconhecer o direito ao reagrupamento familiar;
- Manter a necessária colaboração com as entidades às quais compete a fiscalização do cumprimento da lei reguladora do trabalho de estrangeiros;
- Instaurar, instruir e decidir os processos de expulsão administrativa de estrangeiros do território nacional e dar execução às decisões de expulsão administrativas e judiciais, bem como accionar, instruir e decidir os processos de readmissão e assegurar a sua execução;
- Efectuar escoltas de cidadãos objecto de medidas de afastamento;
- Decidir sobre a aceitação da análise dos pedidos de asilo e proceder à instrução dos processos de concessão, de determinação do Estado responsável pela análise dos respectivos pedidos e da transferência dos candidatos entre os Estados membros da União Europeia;



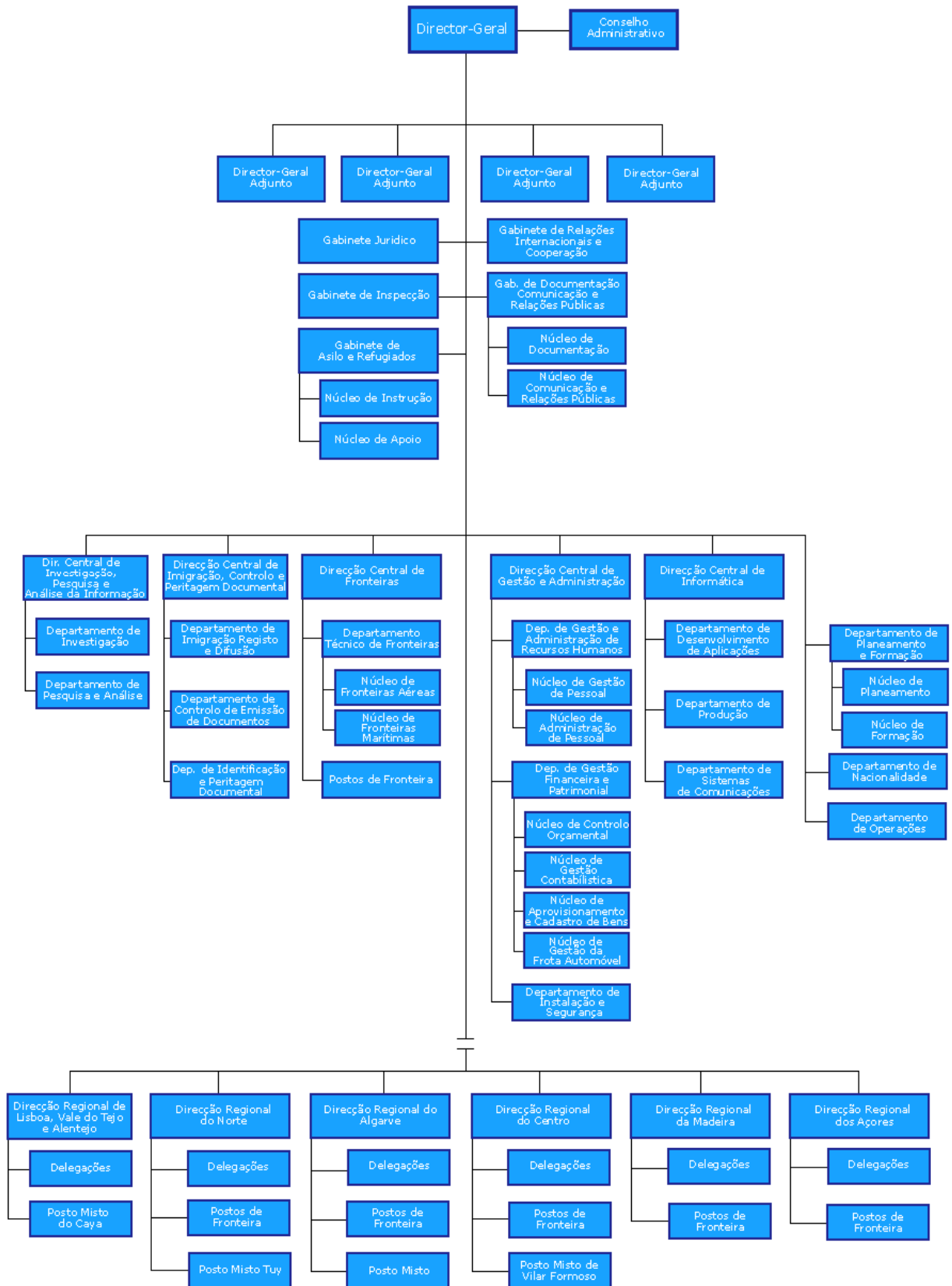
- Analisar e dar parecer sobre os processos de concessão de nacionalidade portuguesa por naturalização;
- Analisar e dar parecer sobre os pedidos de concessão de estatutos de igualdade formulados pelos cidadãos estrangeiros abrangidos por convenções internacionais;
- Assegurar a gestão e a comunicação de dados relativos à Parte Nacional do Sistema de Informação Schengen e de outros sistemas de informação comuns aos Estados membros da União Europeia no âmbito do controlo da circulação de pessoas, bem como os relativos à Base de Dados de Emissão dos Passaportes;
- Cooperar com as representações diplomáticas e consulares de outros Estados, devidamente acreditadas em Portugal, nomeadamente no repatriamento dos seus nacionais;
- Assegurar o cumprimento das atribuições previstas na legislação sobre a entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do Território Nacional;
- Assegurar as relações de cooperação com todos os órgãos e serviços do Estado, nomeadamente com os demais Serviços e Forças de Segurança, bem como com organizações não governamentais legalmente reconhecidas;
- Coordenar a cooperação entre as forças e serviços de segurança nacionais e de outros países em matéria de circulação de pessoas, do controlo de estrangeiros e da investigação dos crimes de auxílio à imigração ilegal e outros com eles conexos.

No plano internacional:

- Assegurar, por determinação do Governo, a representação do Estado Português a nível da União Europeia no Comité Estratégico Imigração, Fronteiras e Asilo e no Grupo de Alto Nível de Asilo Migração, no Grupo de Budapeste e noutras organizações internacionais, bem como participar nos grupos de trabalho de cooperação policial que versem matérias relacionadas com as atribuições do SEF;
- Garantir, por determinação do Governo, a representação do Estado Português, no desenvolvimento do Acervo de Schengen no âmbito da União Europeia;
- Assegurar, através de oficiais de ligação, os compromissos assumidos no âmbito da cooperação internacional nos termos legalmente previstos;
- Colaborar com os serviços similares estrangeiros, podendo estabelecer formas de cooperação.



Organização Geral





6. Serviço de Informações de Segurança⁶

Missão

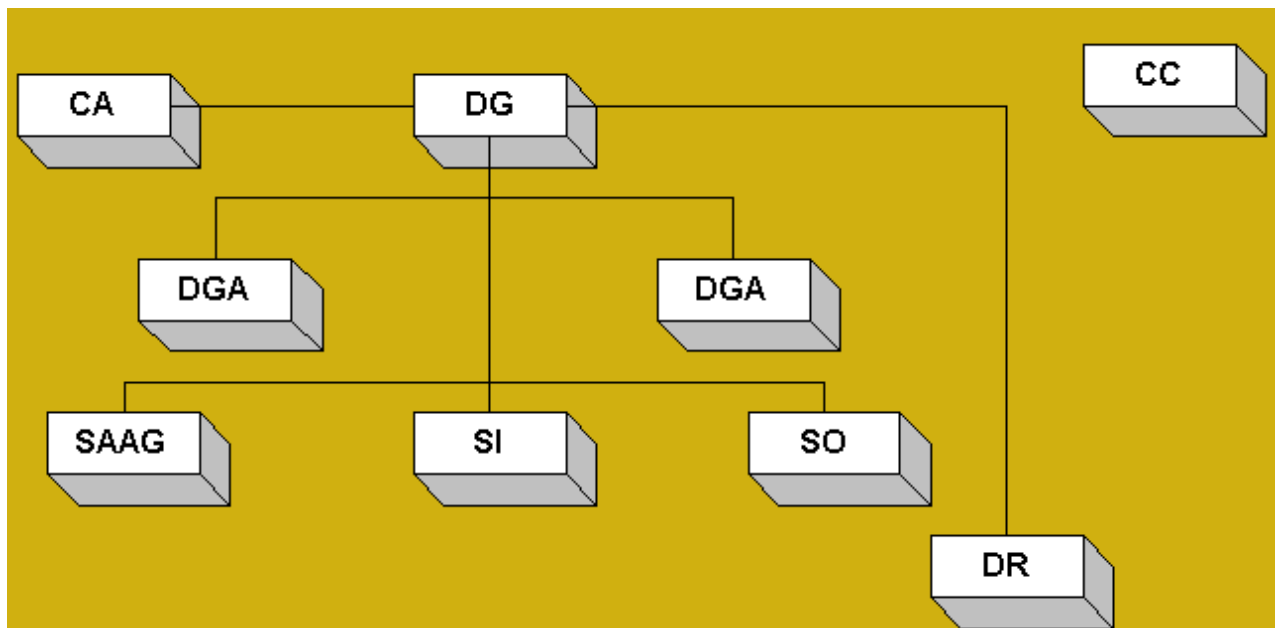
O Serviço de Informações de Segurança (SIS) é um serviço público, dependente do Primeiro-Ministro através do Ministro da Administração Interna, e integrado no SIRP.

No quadro do SIRP, o SIS é o único organismo incumbido da produção de informações:

- Destinadas a garantir a Segurança Interna e
- Necessárias a prevenir a sabotagem, o terrorismo, a espionagem e a prática de actos que, pela sua natureza, possam alterar ou destruir o Estado de direito constitucionalmente estabelecido.

O SIS, por seu turno, tem o dever de:

- Cooperar com o SIEDM;
- Comunicar às entidades competentes para a investigação criminal e para o exercício da acção penal os factos configuráveis como ilícitos criminais, salvaguardando o que na lei se dispõe sobre segredo de Estado;
- Comunicar às entidades competentes, nos termos da lei, as notícias e informações respeitantes à Segurança Interna e à prevenção e repressão da criminalidade.



CA - Conselho Administrativo

CC - Conselho Consultivo

DG - Director-Geral

DGA - Director-Geral Adjunto

SAAG - Serviço Administrativo e de Apoio Geral

SI - Serviço de Informática

SO - Serviços Operacionais

DR - Delegações Regionais

⁶ Fonte: <http://www.sis.pt>



O SIS pode ainda cooperar com organismos congéneres estrangeiros, no quadro dos compromissos internacionais assumidos pelo Estado português e dentro dos limites das suas atribuições específicas. Essa cooperação é sujeita às orientações do Primeiro-Ministro, ouvido o Conselho Superior de Informações.

Actualmente, o SIS possui delegações no Norte e no Algarve, bem assim como nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.

Competências

Competência Material

Compete ao SIS, no âmbito das suas atribuições específicas, proceder por forma sistemática à pesquisa e análise, ao processamento, à produção e à conservação de informações, devendo, nomeadamente:

- Accionar os meios técnicos e humanos de que tenha sido dotado para a recolha e tratamento de informações, desenvolvendo a sua actividade de acordo com as orientações fixadas pelo Primeiro-Ministro e pelo Ministro da Administração Interna; (*)
- Elaborar os estudos e preparar os documentos que lhe forem determinados; (*)
- Estudar e propor a adopção de mecanismos de colaboração e de coordenação com as Forças e Serviços de Segurança, em ordem a viabilizar a centralização e a análise globalizante das informações de segurança que aqueles possuam;
- Comunicar às entidades competentes para a investigação criminal e para o exercício da acção penal os factos configuráveis como ilícitos criminais, salvaguardando o que na lei se dispõe sobre segredo de Estado;
- Comunicar às entidades competentes, nos termos da lei, as notícias e informações respeitantes à Segurança Interna e à prevenção e repressão da criminalidade.

Relativamente às Forças e Serviços de Segurança não dependentes do Ministro da Administração Interna, compete aos ministros da tutela expedir as directivas necessárias ao accionamento dos mecanismos de colaboração e de coordenação relativamente à centralização e análise das informações de segurança.

**Redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 245/95, de 14 de Setembro.*

Competência Territorial

A competência territorial do SIS coincide com o espaço sujeito aos poderes soberanos do Estado Português.



No quadro dos compromissos internacionais assumidos pelo Estado Português e dentro dos limites das suas atribuições específicas, o SIS pode, de acordo com as orientações definidas pelo Primeiro-Ministro, ouvido o Conselho Superior de Informações, cooperar com organismos congéneres estrangeiros. (*)

**Redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 245/95, de 14 de Setembro.*

7. Instituto Nacional de Aviação Civil⁷

Missão

O Instituto Nacional de Aviação Civil, designado abreviadamente por INAC, é uma pessoa colectiva de direito público dotada de autonomia administrativa e financeira e de património próprio, que tem por finalidade a supervisão, a regulamentação e a inspecção do sector da aviação civil.

Competências

Na prossecução das suas atribuições, especificadas no Decreto-lei 133/98, de 15 de Maio, cabe ao INAC licenciar, certificar, autorizar e homologar as actividades e os procedimentos, as entidades, o pessoal, as aeronaves, as infra-estruturas, equipamentos, sistemas e demais meios afectos à aviação civil, bem como definir os requisitos e pressupostos técnicos subjacentes à emissão dos respectivos actos.

Organização Geral



- Serviços de Apoio e Assessoria
 - Conservatória do Registo Aeronáutico Nacional
 - Comunicação e imagem
 - Administração de recursos

⁷ Fonte: <http://www.inac.pt>



- Assuntos Jurídicos
- Assuntos Internacionais
- Observatório do Sistema de Aviação Civil
- Junta Médica Central
- Centro de documentação e informação
- Facilitação e Segurança

- Serviço de Apoio ao Cidadão e às Empresas
 - Pessoal Aeronáutico (Licenciamento)
 - Medicina Aeronáutica (Certificação)
 - Aeronavegabilidade
 - Operações e Segurança
 - Aeródromos, Heliportos e Navegação Aérea
 - Acesso à Actividade (Licenciamento)
 - Regulamentação Económica



Anexo B

Operações Exteriores



Desde Janeiro de 1996, data em que o Exército iniciou a sua participação com unidades de combate em missões de apoio à paz, as Brigadas Aerotransportada, Ligeira de Intervenção e Mecanizada, e os militares de operações especiais, treinaram e mantiveram-se em operações na Bósnia, Kosovo e Timor-Leste.

E o que fizeram e fazem nestas missões, no âmbito da Segurança Interna?

Em primeiro lugar, é bom começar por dizê-lo, têm perfeitamente definidas as “regras de empenhamento”, ou seja, o que podem e não podem fazer perante as diversas situações que se lhes deparem. E em alguns casos estas indicações são tão detalhadas que até se distribui um desdobrável com esses procedimentos.

A sua actuação é, assim, claramente definida por documentos legais, nesses territórios.

Nas operações dos Balcãs e em Timor-Leste têm sido empregues em:

- Segurança a pontos sensíveis (aeroportos, depósitos de água, hospitais, pontes, quartéis, postos retransmissores, etc.);
- Escoltas a diversos tipos de colunas de viaturas com populações ou alimentos;
- Revistas a pessoal e habitações suspeitas;
- Neutralização de locais de prostituição e/ou tráfico de droga;
- Apoio directo às polícias civis locais (usualmente das Nações Unidas), criando condições de segurança para a sua actuação em casos difíceis;
- Patrulhas de proximidade, quer a pé, quer em viaturas, blindadas ou não;
- Manutenção de ordem pública;
- Segurança a actos eleitorais, quer em locais de votação, quer no transporte dos boletins de voto.

Fonte: *MACHADO (2001)*



Anexo C

Comando Operacional do Continente (COPCON)



O Comando Operacional do Continente (COPCON) foi criado em 08Jul74, pelo Decreto-Lei 310/74, com a missão de intervir directamente na manutenção e restabelecimento da ordem, em apoio às autoridades civis e a seu pedido, para garantir a normalidade sempre que se verificassem situações internas de ameaça à paz e tranquilidade.

Entretanto, não houvera o cuidado prévio de se reestruturarem as Forças de Segurança, funcionalmente afectadas e psicologicamente perturbadas com as consequências resultantes da revolução.

A desautorização das Forças de Segurança e a má aceitação da sua intervenção por determinados sectores da população, levou as forças militares, directamente dependentes do COPCON, a assumirem responsabilidades crescentes na manutenção da ordem, responsabilidades que formalmente lhes não deviam competir nem para as quais estavam tecnicamente preparadas.

Este aumento progressivo de responsabilidades conduziu, directa ou indirectamente, à especialização de determinadas Unidades com vista ao melhor cumprimento de tarefas que deviam ser da responsabilidade das Forças de Segurança e outras corporações policiais.

Por outro lado, a população, por sua iniciativa ou por a isso ter sido conduzida, habituou-se a considerar o recurso às forças militares como panaceia para todo o tipo de dificuldades ou incidentes. Consequentemente, muitos militares convenceram-se também que as Forças Armadas eram capazes de tudo resolver.

Além disso, e simultaneamente, a intervenção sistemática das Forças Armadas, bem ou mal conduzida, desagradou a muita gente que passou a considerar as Unidades do COPCON como órgãos repressivos, acarretando consequências, psicologicamente muito desagradáveis, para a aceitação pelo Povo das suas Forças Armadas.

Os estudos que se seguiram, relativamente à reestruturação do Exército, consideraram que devia ser absolutamente excepcional o emprego de forças deste ramo nas acções directas de apoio à Segurança Interna e, muito especialmente, nas relacionadas com a manutenção ou restabelecimento da ordem. Decisões relativas a este emprego só deviam ser adoptadas em situações de crise grave, em que estivesse comprovadamente excedida a capacidade das Forças de Segurança, e sempre que se encontrasse gravemente afectado o exercício da autoridade legitimamente constituída.

Fonte: *NC – 2071/1(1979)*



Apêndices



Apêndice A

Entrevista com o General Loureiro dos Santos



Pergunta (P) – Será necessário proceder à alteração da Constituição, para que as Forças Armadas passem a intervir em matéria de Segurança Interna, para além das situações já previstas em lei, referentes aos Estados de Excepção e Guerra?

Resposta (R) – Sobre isso a minha posição é a seguinte: a mim parece-me, como leigo em termos de direito, que tem que haver uma alteração da Constituição, mas admito que para os técnicos jurídicos isso não seja necessário e que bastará haver uma alteração da lei comum, nomeadamente da Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas.

Alguma coisa tem que ser feita. De acordo com o nosso quadro legal só é possível utilizar Forças Armadas em missões de combate, em Território Nacional, na situação de Estado de Sítio e de Emergência, isto é, podemos utilizar as Forças Armadas em missões que não estão relacionadas com o combate, podemos participar na vigilância das florestas, apoio de Engenharia, entre outras missões. São tudo missões que as Forças Armadas podem desempenhar mas que não têm a ver com o “fazer mortos” ou o “sofrer mortos”, pois isso é que é a missão de combate, é o actuar com a força.

No Estado de Emergência a autoridade mantém-se nas autoridades civis e as Forças Armadas actuam circunscritas às ordens das autoridades civis. No entanto, no Estado de Sítio serão as autoridades militares que assumem essa autoridade. Esta é a situação actual.

P – Falta-nos aqui a situação de Estado de Crise?

R – Essa é a minha solução. Eu já ando a falar disso há muito tempo, mas o Governo pode resolvê-la na altura própria. Perante a situação actual viram-se na necessidade de pedir um parecer ao Procurador-Geral da República. Só que este parecer torneia a situação porque, embora o que eles digam esteja certo, pois a Constituição diz que as Forças Armadas são para fazer face às ameaças externas. No entanto, se estas actuarem internamente, é evidente que eu também posso utilizá-las; a Constituição não diz que são para as ameaças fora do Território Nacional. Se eu tiver um atentado terrorista, que sei claramente que é uma ameaça externa, não preciso de mais nada porque eu posso utilizar as Forças Armadas, não sendo sequer necessário ser declarado o Estado de Sítio.

Os mecanismos impõe-se por si próprios, é como um cidadão que é atacado e que tem direito à sua auto-defesa. Mas o problema põe-se exactamente aí, é que o difícil é saber se é uma ameaça externa que está a actuar internamente ou se não; este é que é o problema.



Se for um desembarque de paraquedistas iraquianos todos sabemos que é uma ameaça externa; mas se for um atentado, se for uma ameaça difusa, de atentados às centrais?

Por isso, a tendência, hoje em dia, e que é a tendência de outros países, é que o emprego das Forças Armadas, internamente, se determina não pela origem da ameaça mas pelo nível de intensidade da ameaça. Isto é, se ameaça for uma ameaça que estiver dentro das possibilidades das forças policiais, são elas que a contêm, quer seja ela interna ou externa, mas se a ameaça ultrapassar esse nível de intensidade, nessa altura são as Forças Armadas que têm de actuar.

Só que nós não temos nenhum normativo para isto. Por isso é que eu disse há pouco que a Procuradoria-Geral da República iludiu o problema. A questão concreta é esta: por exemplo, nós temos a hipótese, a ameaça, ou existem informações que dizem de que há uma elevada probabilidade de atentados contra as nossas Centrais Eléctricas, e é preciso lá colocar soldados de vigilância, porque nós não temos Forças Policiais dimensionadas para isso; se tivéssemos seria economicamente pouco rentável. As Forças Policiais não podem estar dimensionadas para situações que são excepcionais e, portanto, nós teríamos de actuar. Mas, de acordo com a lei, nós não podemos actuar, porque não sabemos quem é que vai desencadear essa ameaça, se é um português, um chinês, um iraquiano ou quem é. Não sabemos sequer a origem nem há instrumentos nem forma de o dizer aos órgãos de soberania, então nessa altura nós temos que ter um instrumento qualquer que nos permita utilizar as Forças Armadas. Por isso é que eu digo que nós devemos definir um estado intermédio entre o Estado de Sítio e o Estado Normal, ou o Estado de Guerra e o Estado Normal, correspondendo a situações a que eu chamo de Estado de Crise, situação que eu estudei com cuidado, em 1980, e que está publicado num livro da Gulbenkian, que é a Teoria das Crises.

De facto, o Estado de Crise, de acordo com a teoria, é aquela situação em que pode ser utilizada a violência mas não se tem por certo. Portanto, se houver informações que permitam chegar à conclusão que há probabilidades de isso acontecer então há que declarar esse estado intermédio.

Este Estado aplicar-se-ia tanto para o âmbito interno como para o externo. No âmbito interno, esse Estado de Crise deveria ser declarado usando mecanismos próximos dos que são utilizados para declarar o Estado de Sítio, embora com menos rigor. Mas é necessário, do meu ponto de vista, que participem nessa declaração, os três órgãos de soberania, ou seja, o Parlamento, o Governo e o Presidente da República, pois terá de ser ele a declarar, e na sua gestão, enquanto ele durar, como a gente vê agora nos Estados Unidos, através dos estados de alerta. Cá em Portugal não é possível pois a nossa lei não permite fazer aquilo que neste



momento se faz nos Estados Unidos. Isto permitiria que nós mandássemos militares patrulhar os aeroportos e portos, além de outras medidas que se tomassem. Esta é portanto a minha solução.

Claro que depois existe o aspecto do aparecimento de situações destas, de uma forma inopinada, o que também deve ser previsto. A lei deve prever centros de decisão para tomar essa decisão (o MDN ou o EMGFA), as regras de empenhamento, mas deve prever que nos casos de inopinadamente aparecer um avião desarvorado, que foi feito refém, e que estamos em situação normal, como aconteceu no 11 de Setembro, o que é que se faz, quais são os mecanismos, quem é que decide, quem é que dá ordens para os aviões da Força Aérea levantarem. Tudo tem de estar previsto.

P – ... Como no caso que se passou no Japão, quando um produto químico foi lançado no Metro...

R – Exactamente. A lei tem de prever não só o Estado de Crise, e eu julgo que terá de haver uma alteração da Constituição, ou, no mínimo, a Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas, e simultaneamente quem é que, em Tempo de Paz, isto é, numa situação normal, tem autoridade para decidir sobre o emprego das Forças Armadas. No fundo é isto, porque pode haver um problema, como por exemplo, um gueto onde a polícia é chamada a intervir e, de repente, começam a “rebentar morteiradas” por todo o lado. Como é? A gente pára e a polícia vem-se embora, quando nós temos ali ao lado e podemos mandar avançar uma Companhia do Exército para actuar. Portanto, isto é uma coisa que tem de estar prevista e eu julgo que os mecanismos legais actuais não prevêem essa situação.

P – Temos uma Lei de Segurança Interna com os anos que tem, mas que é a que vigora, e que prevê a existência de um Conselho Superior de Segurança Interna e um Gabinete Coordenador de Segurança. Estamos agora à porta do EURO-2004 e, talvez possa ser exagerado, mas vejo com alguma admiração a plena abstracção das Forças Armadas, não tendo nenhum representante junto destes órgãos, parecem algo distantes deste assunto, e continuamos à espera que algo aconteça. Que lhe parece esta situação?

R – Aí está um caso, um exemplo concreto, em que o enquadramento legal deveria fazer face a essas situações. Eu admito que não fosse necessário, previamente, porque o Estado de Crise é uma situação planeada. Perante uma ameaça que surja ou a sua previsão, talvez não fosse



necessário declarar o Estado de Crise durante a realização do EURO – 2004. Mas se houvesse, se a lei previsse que em determinadas circunstâncias, e após ordem do Presidente da República, do Ministro da Defesa Nacional ou do Chefe de Estado-Maior-General das Forças Armadas, alguém poderá reforçar o Comando da Segurança Interna, com meios militares. Por exemplo, porque isso pode acontecer, nessa altura o que é que acontecia, quem estivesse no tal Comando, o órgão coordenador da Segurança Interna, admitiria, nos Planos de Contingência, a hipótese de haver situações em que tivesse de pedir reforço de meios às Forças Armadas, inclusive, de meios logísticos, embora isso seja diferente, pois o que interessa aqui analisar são os meios de combate. Nessa altura, se fizessem esses planos, alguém os enviaria, como se faz no Planeamento Operacional, para o órgão militar correspondente, que prepararia os seus meios para isso.

Entretanto começaria o EURO – 2004; se não fosse necessário muito bem, se fosse necessário estava tudo preparado para rapidamente desencadear esse apoio, através da decisão das autoridades competentes que a lei encarregasse, ou desse a responsabilidade de decidir.

P – É algo que terei ainda de confirmar mas disseram-me que estariam a ser preparados meios de Defesa NBQ para esse efeito.

R – Essa é uma zona cinzenta, porque o meu racional é sempre para operações de combate. Agora a defesa NBQ, em termos defensivos, pode não se enquadrar nas operações de combate. Aliás, neste momento, nos Estados Unidos, relativamente aos ataques biológicos, têm, nas grandes cidades, filtros de monitorização de ar que já detectam a presença de agentes biológicos. O facto é que um ataque NBQ não afecta só os militares, mas afecta o conjunto da população.

Os meios de protecção civil normais, o Sistema de Protecção Civil, numa situação destas, neste momento, não sei se é possível fazer algo.

P – Na Lei de Bases da Protecção Civil, as Forças Armadas aparecem como agentes de Protecção Civil.

R – Exacto, mas como agentes de protecção civil, não para combaterem, que era o caso. Julgo que será de admitir essa acção sem problemas. No entanto, a questão que se põe é: o indivíduo que está a defender uma central eléctrica, um militar, e a certa altura surge um tipo suspeito, não pode dar um tiro. Aliás, como sabe, as nossas sentinelas não podem dar tiros.



Quando eu era director do Departamento de Operações, assisti a todo um desenvolvimento legal, inclusive, fui eu quem redigiu a primeira Lei Constitucional sobre as Forças Armadas, que saiu logo a seguir ao 25 de Novembro, cujas partes mais substanciais passaram a fazer parte da Constituição de 1976, sendo que alguns termos ainda fazem parte da actual Constituição.

Por exemplo, “nenhum militar pode por a sua arma, posto ou função...”, isto fui eu que redigi. Portanto, eu fui acompanhando isso tudo. E por conseguinte, às vezes, as pessoas que não têm o conhecimento da forma como tudo se desenvolveu não têm os elementos todos.

P – Que é que lhe parece a ideia de haver níveis de participação das Forças Armadas consubstanciados em três níveis: um nível de prontidão de meios, um nível de actuação não armada e outro de actuação armada?

R – Isso só ao nível operacional, não ao nível legal. A este nível interessa é se as forças podem combater ou não podem. É evidente que ao nível operacional, deve haver várias situações. Quem pode pedir as forças tem que ter um sinal. Eu preciso que as forças estejam prontas. Por isso eu tenho que ter um primeiro nível, forças prontas, depois uma segunda ideia de actuação não armada, aí não sei bem porque o vazio que existe, a grande preocupação, é o uso das armas. Quando à actuação não armada não há problemas, a lei já prevê.

Mas ainda sobre o uso de armas, voltando à altura em que era director do Departamento de Operações, entre 1982 e 1985, saiu a Constituição, a Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas, e eu tive de estudar o seu conteúdo. A certa altura disse: bem, nós agora não podemos defender os quartéis. De maneira que mandei fazer um estudo sobre isso. E de facto, neste momento, as sentinelas que nós temos à porta só servem como “espantalhos”, para meter medo, porque não podem prender, não podem atirar, não podem fazer nada. A não ser que sejam atacados, mas isso é como um cidadão normal que é atacado, pois em auto-defesa pode ripostar. Aliás, isso explica a razão pela qual na maior parte das vezes, nomeadamente o Reino Unido, a França e outros países, quem defende os quartéis das Forças Armadas são ou a polícia, pura e simples, ou então se houver, forças como a Gendarmerie ou os Carabinieri. É esta força que defende os quartéis, porque estes sim têm autoridade para deter, para prender e até para atirar. Os militares não têm essa autoridade.

No entanto, nós dizemos: para quê isto? Porque é que os militares não deverão ter também essa hipótese? Bem, eu vivi o período que se seguiu ao 25 de Abril, vivi o PREC, e sei avaliar a necessidade de se fazer estas adaptações. Eu, nessa altura, fui encarregado de comandar um



Pelotão de Ordem Pública. Por acaso não tive de fazer nada, porque não houve problemas, mas eu poderia ter que atirar contra a multidão. Eu vi aquilo que aconteceu durante o PREC, e isso além de poder provocar coisas gravíssimas, porque nós não nos preparamos para isso, preparamo-nos para combater, não é para fazer Ordem Pública, isso são os polícias. E nós só podemos intervir quando o nível de intensidade já ultrapassar a questão da Ordem Pública. Quando se trata de combate, aí somos nós que entramos, porque os polícias não sabem fazê-lo.

Por outro lado, isso tem efeitos demolidores na estrutura do pessoal das Forças Armadas, porque há pessoas que são contra isso, não estão para atirar contra a população, porque muitas vezes estão lá amigos, familiares, e têm toda a razão para isso. Isto são fenómenos dos países democráticos que, embora sem gerar situações paralisantes como é a situação em que nós estamos, isto é, embora procurando não gerar as situações em que quando for necessário empregar as forças, não as possa empregar, devem haver instrumentos legais perfeitamente adequados para este tipo de coisas.

Esta é uma questão política central e a história mostra-nos que, muitas vezes, os políticos que não eram capazes de, pelos métodos democráticos, impor os seus pontos de vista, utilizaram essas artimanhas, à custa das Forças Armadas, manipulando-as. Estas são situações reais que eu já vivi. Claro que vocês mais novos, felizmente não têm esse referencial e muitas vezes interrogam-se: Porquê tantos cuidados? Porquê tanta cautela? É porque tem que existir esse cuidado, de facto, porque além de haver esses instrumentos, essas situações legais que têm de ser definidas pelos órgãos de soberania, têm depois de haver instrumentos de acompanhamento das situações pelos órgãos de soberania. Se não houver esses instrumentos, há o perigo de a certa altura “o cavalo tomar o freio nos dentes” e a força por ela própria adquirir uma dinâmica que não é parável. Eu sei o que é um país não democrático, e até participei na mudança. Pelo menos tenho a obrigação de colocar a minha experiência ao serviço dos meios que eu aprendi a utilizar, procurando também, por outro lado, combater a paralisia actual.

Portanto, é possível resolver isto, outros países já o conseguiram. Nem é preciso descobrir a pólvora porque os outros países democráticos resolveram isso.

P – Refere-se a países como a França,...

R – Sim, a França, também a Espanha, embora esteja com algumas dificuldades, a Alemanha, a Holanda, a Bélgica, a Dinamarca, a Itália, os Estados Unidos, que é preciso ter cuidado pois



foram longe demais, o Reino Unido, entre outros. Se eu fosse responsável, é evidente que eu diria ao núcleo de Estado-Maior que estivesse a estudar isso, para entre outras coisas, mandar vir, pedir aos adidos, qual é a legislação que existe nos outros países, que é aquilo que se faz sempre.

P – Quais são então os países em que se deve basear um estudo nesta matéria?

R – Deve-se basear nos países latinos, basicamente, porque nós temos maneira de ver os problemas dos próximos (a Itália, a França e a Espanha). E depois ir a um ou dois países nórdicos, daqueles mais à nossa dimensão (a Dinamarca, a Holanda ou a Noruega), países que também têm soluções que nós podemos aproveitar ou pelo menos em que nós nos podemos inspirar.

Há no entanto uma coisa que eu quero chamar à atenção, de uma pergunta que me fizeram: Porque é que nós não temos qualquer problema em intervir na Segurança Interna de outros países, na Bósnia, em Timor, e para nós aqui em Portugal temos esses problemas todos? Pois é, esses são os problemas dos países democráticos. Quando estou a intervir em Timor, é porque Timor tem um défice de meios para actuar na sua Segurança Interna, quando estou a fazer o mesmo no Kosovo, ou na Bósnia ou agora no Iraque, no Afeganistão, é a mesma coisa. Isto faz com que eu, a pedido deles, actue, ou eu próprio actuo porque estou a impor, que é o caso do Iraque.

Em Portugal é diferente. Eu devo montar os mecanismos normais, de Tempo de Paz, para resolver os problemas de Segurança Interna, e devo prever as situações de excepção. Se por acaso houver algum país que nos declare de viva voz e nos invada, não teremos qualquer problema em utilizar as Forças Armadas para resolver os nossos problemas de Segurança Interna. São coisas diferentes e às vezes as pessoas confundem-nas. E nós em termos de contra-subversão mostrámos que éramos capazes. E isto no fundo é contra-subversão, no interior do território, ou no seu exterior.

P – Em Portugal existe um corpo policial, a GNR, que à semelhança de alguns países, que também viveram esta questão e têm forças similares, que intervêm numa fase intermédia entre a Polícia Civil e as Forças Armadas, que até poderia libertar as Forças Armadas de alguns encargos em termos de Segurança Interna. Será que em primeira instância deveria haver uma intervenção da GNR, só depois então as Forças Armadas seriam chamadas a participar, se necessário?



R – No livro que escrevi, no capítulo sobre Segurança, tenho um esquema que procuro explicar isso. E é o que você está a dizer. Eu acho que a GNR só se justifica se for assim, como corpo de polícia. Haverá apenas um Comando de Polícia, um Quartel-General de Polícia, e portanto se eu fosse político, e se me demonstrassem que a GNR não era necessária para isso que eu quero demonstrar, eu acabava com a GNR, pura e simplesmente, porque não tinha razão de ser.

É claro que tudo isto também tem as suas razões históricas. Quando a GNR é criada, a sua grande área de influência era o meio rural, porque era o meio donde vinham, normalmente, as contestações ao poder político, com as “Maria da Fonte”; eram as guerrilhas, os remexidos, ou então uma criminalidade violenta, o “Zé do Telhado”, pessoas que assaltavam nas estradas. Por isso, tinha que haver gente com essa capacidade, que eram militares, foram sempre militares, e a GNR teve essa função.

Actualmente isso inverteu-se, o desenvolvimento da sociedade fez com que a criminalidade mais violenta se situasse nos centros urbanos. Portanto, há aqui um desfasamento, isto é, tenho a GNR apontada para os meios rurais, onde em princípio a criminalidade é menos violenta, e tenho a PSP exactamente apontada para os meios urbanos onde de facto pode haver uma criminalidade muito maior. Existe aqui uma disfunção. E até se chega a este extremo, que é o GOE, que é um grupo que a meu ver devia estar na GNR, pertencer à PSP.

De acordo com o meu conceito, a GNR justifica-se para essa situação intermédia em que ainda há dúvidas se o tipo de criminalidade já é do nível para as Forças Armadas ou se ainda não é conveniente, por razões políticas ou de estabilidade interna, passar para as forças Armadas e, portanto, a solução mais económica, é nós termos uma força militar que tem condições para actuar para esse nível de intensidade. Mas entretanto como ela, felizmente, raramente surge ou surge menos vezes, eu para não ter esse corpo sem fazer nada, preparo-o para desempenhar funções policiais, nas áreas em que eu presumo pode haver criminalidade violenta. No fundo, devia-se fazer uma reformulação completa da GNR de forma a orientá-la para esse tipo de criminalidade.

Há uma outra questão e que é a seguinte: é que a GNR poderia ser como por exemplo na França, que de certa forma está a tender para isso, como uma força mais de natureza territorial, isto é, não só estaria orientada para esse tipo de criminalidade mas garantiria uma presença territorial em superfície em todo o país.

Hoje em dia, já todos os países acabaram com as organizações territoriais em superfície das Forças Armadas. Só em Portugal é que ainda não acabou, aliás, até a Espanha já acabou, que



também é muito tradicional e conservador. Estes já acabaram com as Capitánias Gerais, mas nós ainda não acabámos com as Regiões Militares. Na França também estão a acabar com as Regiões Militares, tendo sido criados uns Comandos Territoriais intermédios em que a sua Guarda Republicana substitui muitas das funções de presença territorial que, tradicionalmente, pertenciam ao Exército, como por exemplo, defesa de pontos sensíveis, que se pode fazer por patrulhamento, num sítio onde existem barragens ou centrais eléctricas.

Entre estas duas hipóteses eu inclino-me mais para a preocupação do crime violento e acho que é aí que a GNR deve ter a sua razão de ser. Relativamente à questão territorial, eu, neste momento, não estou muito preocupado com isso, pela dimensão do nosso território. Hoje em dia, pelas comunicações que existem, não há nenhum ponto do nosso país a mais de duas horas de distância do Porto ou Lisboa, ou de Santa Margarida ou Tancos, onde nós temos forças. Se acontecer algo nós temos de pensar em funções modernas. Se eu tiver helicópteros, boas viaturas, os meios e as comunicações adequados, em meia hora estou na maior parte dos sítios.

Estou é preocupado em ter planos para isso, e isso é fácil. Por exemplo, eu tenho três Brigadas que posso colocar onde estão agora as regiões. É um Comando de Brigada e o Comandante da Brigada tem as suas forças operacionais preparadas, dependentes do Comando Operacional das Forças Terrestres; é encarregado por este de fazer planos para a defesa dos pontos sensíveis de uma certa área do país, e o seu Estado-Maior na medida em que está a planear para exercícios, está também a planear a defesa de pontos sensíveis, está a fazer o levantamento desses pontos, que é uma coisa que eu tinha quando era chefe do Departamento de Operações e que mandei para o Estado-Maior-General das Forças Armadas. Tem que haver uma grande unidade que tenha essa preocupação, estando orientada para ela.

Por conseguinte eu acho que a GNR é uma coisa que precisa de ser completamente modificada para obedecer a este modelo, é evidente que está vulnerável a reivindicações que são feitas pelos profissionais da Guarda, que são de natureza partidária, porque eles de certa maneira têm um bocado de razão, pois dizem assim: nós fazemos exactamente o mesmo que a PSP, então porque é que eles são civis e nós somos militares.

P – Então se eu entendo, não vê que houvesse necessidade que as Forças Armadas tivessem uma força constituída para poder fazer face a estas situações, que podia ser inclusivamente a GNR?



R – Claro que nós nas Forças Armadas podemos ter a Polícia do Exército nessa situação. Aliás, há quem defenda, que eu julgo que numa situação normal isso é possível, que nós tenhamos a Polícia do Exército a fazer patrulhamentos. No entanto, a GNR é que tem autoridade para prender, a Polícia do Exército não.

P – Já foi defendido publicamente, a ideia da GNR poder absorver as polícias militares.

R – Aí eu acho que não até porque a Polícia do Exército é, essencialmente, para Tempo de Guerra, para tratar dos Refugiados, dos Prisioneiros de Guerra, entre outras tarefas.

P – Mas mesmo nessa situação, à GNR está reservada uma missão que também é uma missão de Polícia do Exército.

R – Mas aí é o contrário. Em Campanha eles podem reforçar a Polícia do Exército, em situações menos duras, porque é evidente que eu para lidar com Prisioneiros, do género daqueles que estavam no Afeganistão, e que a certa altura provocaram alguns problemas, de tal forma que tiveram de ir aviões, é evidente que a GNR é capaz de ter algumas dificuldades, porque a GNR pode ter elementos dos 20 aos 50 anos.

Em Tempo de Paz, a Polícia do Exército pode ser, tal qual a Polícia Aérea ou a Polícia Naval, um reforço eventual. Numa situação em que não estejam a decorrer operações militares, mas em que haja problemas internos que a GNR esteja com alguma dificuldade em conter. Pode ser um reforço eventual à GNR, desde que se declare o Estado de Crise, ou haja aquela previsão de empregar forças nessa situação.

P – Então pode-se concluir que não se deve constituir uma unidade das Forças Armadas que fosse preparada para isso, mas ter determinados meios, determinadas capacidades que, quando necessário, actuassem de forma supletiva em relação às Forças de Segurança?

R – Depois daquela lacuna que surgiu no Iraque, a seguir à queda do poder, aquele saque, uma das coisas que o Senhor Rumsfeld mandou estudar foi a necessidade de preparar uma força nas Forças Armadas americanas para fazer face a estas situações. Claro que foi um disparate, porque eles não quiseram ou não previram a Polícia Militar.



Possivelmente isso aconteceu porque estavam à espera das tropas dos aliados para esse efeito, e estas não apareceram. No entanto, o facto de se pensar nisso ao nível dos Estados Unidos não quer dizer que nós o queiramos.

Isto para nós não tem pressa. Seria uma força que estaria a mais porque nós somos perfeitamente capazes, com a nossa Polícia do Exército, com a GNR, e depois, a partir de certo nível, as Forças Armadas. No fundo, é como nas Operações de Manutenção de Paz, se houver a erupção do combate, porque o combate pode surgir em qualquer momento; é esse tipo de operações que nós estamos em condições de fazer.

P – Tem-se falado, a propósito disto, que às Forças Armadas deve caber, essencialmente, um carácter de dissuasão, em termos de previsão (informações), com capacidade de actuação imediata (como reacção) e de negar alvos (protecção). E para fazer face a isto, os helicópteros poderão ter um papel importante a desempenhar.

R – Sim, para transporte. Pode-se inclusive prever Grupos de Missão constituídos por elementos da Polícia do Exército que intervêm rapidamente, transportados por 2, 3 ou 4 helicópteros. As Forças Especiais já são para outros níveis.

Por exemplo, eu acho que o GOE devia pertencer ao Exército, não devia estar na polícia. Quando há aviões que são feitos reféns por piratas do ar, normalmente, depois aparecem nas notícias que o grupo tal do Exército é que vai actuar. Até mesmo em termos de desperdícios económicos. Quero dizer, o nosso GOE, que é uma coisa muito boa, é um conjunto de homens capazes, que passam os dias a treinar, e que é utilizado uma vez de três em três anos, não só pelo nível de intensidade, mas também pelos meios que precisam de utilizar, deviam estar no Exército.

Quando estive no Departamento de Operações estabeleci um corpo especial de Segurança de Altas Entidades, que existiu durante muitos anos, que era constituído em Lanceiros. E nós púnhamo-los a treinar com o Chefe de Estado-Maior do Exército, ou quando vinha pessoal de fora, e então a minha ideia era nós, a certa altura, dizermos ao poder político que nós é que devíamos ter essas funções, e não o GOE.



Apêndice B

Entrevista com o Tenente-General Leonel Carvalho



Dada a natureza e confidencialidade de alguma da informação contida na entrevista efectuada, e a pedido do próprio entrevistado, apenas apresentamos, neste apêndice, as perguntas e os comentários que orientaram o diálogo.

Quais são as competências efectivas do Gabinete Coordenador de Segurança (GCS)?

Qual a dependência hierárquica deste Gabinete?

O GCS coordena operações? Caso afirmativo, como é que se efectiva na prática? Caso contrário, quem é que faz essa coordenação, sabendo que muitas delas envolvem mais de uma Força ou Serviço de Segurança?

Na situação actual, o que transparece para o exterior é que a coordenação é feita ao nível da definição concreta das tarefas a executar por cada uma das forças ou serviços envolvidos.

E se eventualmente for necessária a intervenção do Exército? Como é que se estabeleceria essa coordenação?

Está previsto o recurso a meios do Exército nos Planos de Contingência elaborados para efeitos de Segurança Interna?

No entanto, existe um vazio legal para situações intermédias entre a situação de plena Normalidade Institucional e situações que correspondem ao Estado de Sítio.



No caso específico do EURO-2004, está previsto o apoio das Forças Armadas às operações de segurança a efectuar?

O Exército tem realizado algumas tarefas, no âmbito das Operações de Apoio à Paz, que correspondem à tipificação de manutenção da ordem pública, intervindo na Segurança Interna de outros países.

Em termos internos, assiste-se, ao contrário de outros países com a mesma estrutura policial, como a Espanha, a França e a Itália, a uma distribuição geográfica das polícias em que é à Polícia de natureza civil que corresponde, habitualmente, lidar com as situações de maior gravidade.

Está previsto no CEDN, ao que parece consubstanciado num parecer da Procuradoria-Geral da República, a possibilidade das Forças Armadas participarem na segurança de infra-estruturas críticas. Foi feito algum levantamento dessas infra-estruturas?

Como é que encara a participação da GNR nas operações a decorrer no Iraque?



Apêndice C

Entrevista com o Major-General Lemos Pires



Pergunta (P) – Considera que a participação das Forças Armadas em missões de Segurança Interna requer uma revisão da Constituição da República?

Resposta (R) – Esse é claramente um dos aspectos mais importantes, porquanto, sem um quadro de legislação apropriado ao exercício da função, essa participação é limitada. Por outro lado, o CEDN é suficientemente preciso nalguns aspectos. Há missões que não existiam e que até eram proibidas, e que agora é preciso fazer reflectir na legislação. A consequência é a elaboração de uma doutrina baseada na cooperação, de trabalho conjunto entre as Forças Armadas e as Forças Policiais ou outros órgãos que participam na Segurança Interna. Depois, em termos de organização, que permita esse trabalho de conjunto, o treino e exercício, para além de instrumentos que garantam a interoperabilidade. Sem este leque não é possível trabalhar.

P – Foi a Constituição de 1976 e a revisão de 1982 que intencionalmente demarcaram o papel das Forças Armadas e das Forças Policiais na Segurança Nacional?

R – Arranjou-se aquela forma de falar nas situações de excepção que apareceram debaixo do título da Defesa Nacional, mas separadamente. As Forças Armadas estavam num quadro especial de excepção, que demorou anos a ser legislado, e o que legislaram foi pouco. Hoje não estamos preparados para essa situação.

Recordo-me que quando era Capitão numa escola de quadros ter dado aos Aspirantes Milicianos, exactamente, o Exército nas Operações de Apoio às Autoridades Civas. Se o Governador Civil requisitasse ao Comandante de um Regimento uma força para actuar em determinada zona, ele podia receber a missão de sair com o seu Pelotão para manter a ordem. Aprendiam como se mantinha a ordem, disparar ou não disparar, a força mínima; no fundo aprendiam as regras de empenhamento. E esta é uma das coisas mais sensíveis. Não só a doutrina como depois todo o treino. Primeiro é preciso entrar no quadro da preparação do oficial do QP, que tem de ter essas noções, que nós tínhamos ao nível do Tirocínio. É necessária uma doutrina mas também um estatuto.

P – Quais são as acções que caberão ao Exército desenvolver, em termos de actuação face às ameaças à Segurança Interna?



R – Existe uma tipificação de acções que podem ser solicitadas às Forças Armadas, e concretamente ao Exército, que, para mim, é indiferente se estamos a combater o Terrorismo ou o Crime Organizado, porque o que nós estamos é a dar alguma garantia de Segurança.

Gostaria de situar este assunto nas missões típicas das Forças Armadas:

1. Defesa contra ameaça externa;
2. Apoio à Segurança Interna; é uma missão típica que em Portugal não estava em utilização mas que agora está, e é típica porque faz parte do quadro da Segurança; é uma missão denominada complementar;
3. Apoio à Política Externa;
4. Apoio ao desenvolvimento; é um tipo de missão não característica designada de suplementar; existe porque sobra capacidade e por isso o Estado entende dar-lhe uma determinada obrigação em função das suas características (é o caso dos Faróis enquanto encargo da Marinha).

Isto só vem provar que esta missão não é nova; é até uma missão tipo das Forças Armadas, só que em Portugal, fruto, fundamentalmente, das vicissitudes que vêm do anterior, existe um cuidado político ocultado em admiti-lo.

P – No CEDN estão perfeitamente identificados, como ameaças relevantes, os crimes ao ecossistema. Em que medida é que as Forças Armadas poderiam dar um maior contributo nesta prevenção. As patrulhas quando fazem a vigilância na floresta, para além de estarem vocacionadas para os focos de incêndio também o poderiam fazer para o flagrante delito?

R – Aqui há um par de anos, nos ataques ao metropolitano de Paris, em que o Governo decidiu fazer uma acção psicológica, ao colocar na rua a tropa toda, passou a haver patrulhas conjuntas, normalmente de 5 homens (4 militares e 1 polícia). O polícia podia dar um tiro e podia prender porque os militares não o podiam. Não é uma situação simples de efectivar.

P – Relativamente às ameaças transnacionais, quais são as operações que o Exército poderá conduzir para lhes fazer face?

R – Posso dar-lhe uma ideia geral de quais poderão ser o tipo de funções que as Forças Armadas, nomeadamente o Exército, podem ter nessa situação.

O primeiro quadro é o que eu chamo das Operações Ofensivas (Operações de Combate) porque é neste conceito que o Estado pode pensar assim: eu graduo a capacidade de exercício



da força pelos diversos sistemas, e para não ter duplicação, as Forças Armadas são chamadas quando a intensidade da força que é exigida já não está ao alcance da Polícia. Aí entra, depois, a definição do Estatuto. De resto, o tipo de operações pode ser parecido com a contra-guerrilha. Podem ser operações mais clássicas, mas na maior parte das vezes será numa forma de guerra assimétrica. As Forças Armadas conhecem isso e portanto vão executar um tipo de acções que é característico da sua missão, a grande diferença é que vão fazê-lo no âmbito da Segurança Interna.

Poderão ser utilizados toda uma panóplia de meios militares: Forças Especiais, Informações Tácticas, meios de Reconhecimento. Portanto aqui, praticamente, as Forças Armadas iriam trabalhar como normalmente estão preparadas para ser utilizadas.

A operação embora seja, normalmente, uma acção de cooperação com os meios policiais, ou poderá ser uma acção militar independente, pelo que o Comando da Força poderá ser militar.

Outro tipo de operações é a Protecção do Território; é mais uma medida preventiva, que é o que fazem as Forças Policiais em permanência, para a segurança da população, para assegurar a paz e a estabilidade no território. Um dos objectivos principais é a detecção, a neutralização e a minimização dos ataques se eles existirem. As acções são de Informações, de Vigilância Fixa ou Móvel, Defesa de Pontos e Áreas Sensíveis.

Enquanto que na anterior, as Forças Armadas vão exercer uma acção que os outros não são capazes de fazer, nestas, normalmente, será em cooperação, em complemento e muitas vezes em substituição de tarefas. Por exemplo, se o tipo de acção é mais característico das Forças Policiais, então as Forças Armadas poderão libertá-las de determinadas funções, executando algumas tarefas para as quais se julguem vocacionadas.

P – Então o Comando da operação deveria manter-se na Polícia?

R – A acção operacional está em curso, e nós intervimos nela de forma indirecta, embora se passar perto dos Pontos Sensíveis, claro, terá de haver cooperação. Há pouco tempo dava um exemplo interessante relacionado com o EURO-2004. Porque é que a Guarda ao Presidente da República há-de continuar a ser feito pela GNR, se tivermos numa situação intensa, que o 2004 pode sugerir? São necessárias mais forças, e Lanceiros está ali em frente, porque é que não vão eles fazer essa guarda.

Por outro lado, o apoio pode ser um reforço, e este pode ser de combate ou logístico. O apoio de transporte pode ser operacional, e isto normalmente acontece quando se entra em crise.



Por outro lado, o reforço, se o admitirmos com meios idênticos; nós temos Companhias Ligeiras que podem ter uma acção semelhante à das Forças de Intervenção da PSP ou da GNR.

Em Espanha, onde utilizam com facilidade as Forças Armadas, podem aparecer uns Helicópteros, umas Auto-Metralhadoras, umas Forças Especiais; são elementos de Combate ou Apoio de Combate que se integram dentro da Operação.

Depois fica o problema de quem comanda a operação. Aí devíamos ter uma primeira possibilidade de ver a característica da operação, o que determinaria quem deveria ser o Comandante. Se a operação for essencialmente policial então o Comando será da Polícia.

O mais delicado destas operações é haver meios no terreno que tenham de trabalhar em cooperação.

Em termos de meios a questão é o volume, a qualidade e a especificidade: observação, radares, drones, aviões, navios. Isto tem menos relevo quando se trata do território, mas depois nós temos de dar o salto para as águas territoriais, e um grande salto para o mar interterritorial, e as missões que normalmente estão atribuídas à Força Aérea: a busca e salvamento e o controlo do espaço aéreo. Hoje em dia, estas são missões claras de Segurança Interna e que estão atribuídas às Forças Armadas. Portanto, nós já colaboramos na Segurança Interna. Estamos a fazê-lo é isoladamente e fora do espaço terrestre.

Também pode ser necessário utilizar meios que só as Forças Armadas têm atribuídos, como meios antiaéreos e de defesa NBQ. Outro exemplo é o aspecto dos Hospitais de Campanha.

Outra questão é a Protecção da Força, que é intrínseco às Forças Armadas, seja em que situação for, mas há a questão do estatuto para que a Protecção da Força se possa fazer no Território Nacional.

P – Essa protecção também pode ser utilizada em proveito da acção da Polícia?

R – A força Militar pode deslocar-se em sua protecção e por isso tem que ter o estatuto da intervenção, nem que não tenha a missão de combater.

P – Por falarmos em acção policial, qual é a sua opinião relativamente à participação da GNR no Iraque?

R – Isso foi uma decisão política para não ter que fazer passar a decisão pelo Presidente da República.



À parte disso, tratava-se de empregar/enviar a força que fosse mais apropriada. E quando se fala na mais apropriada, é entendermos que o fenómeno é uma questão de Segurança Nacional ou é uma questão de Política Externa.

Aqui aparece logo uma diferença substancial. Na Política Externa estão em causa os interesses portugueses, que em princípio não são interesses vitais.

Se falamos em solidariedade NATO, aí eu invoco uma questão vital para Portugal porque pode ser posta em causa a solidariedade, e a defesa assenta, em termos de Defesa Externa, na solidariedade NATO. Eu mando a força só para garantir a minha Defesa Externa. É a solidariedade; se eu não respondo agora como é que depois espero que façam o mesmo comigo.

Neste caso é um bocado difícil. Ir para o Iraque, para mim, é uma leitura de Política Externa. Nós devemos dar uma nota de que o fazemos.

Agora, esta força é ou não apropriada? Na fase em que está o conflito julgo que a característica maior, é capaz de se comparar com uma contra-guerrilha. Não tem o aspecto total da contra-guerrilha mas não anda muito longe dela. Portanto, é uma acção de superfície, mas que pode ter assuntos característicos de uma força, do emprego da força que é característico militar, isto é o que acontece nas Operações de Paz. A gente vai e vem e não dá nenhum tiro mas sabe que tem essa potencialidade. Agora o que a GNR está a tentar fazer é equipar-se como se fossem forças verdadeiramente militares. Isto está errado. As Forças Armadas ainda têm uma vantagem porque estão mais disponíveis do que as outras.

Mas então não pode ser a GNR? Pode, porque se vai integrar uma força militar, que tem uma responsabilidade de área; existem missões que a GNR pode cumprir num quadro militar.

Por exemplo, na Bósnia a força policial já teve algum significado e prestaram um bom serviço; é a tal cooperação em termos de Segurança Interna, que nós já estamos a fazer lá fora, e que já temos estatuto para tal, e que ainda não conseguimos fazer cá dentro. Até já temos esta experiência.

Depois põe-se a questão do volume da força. Mandar uma Companhia, em termos operacionais fica altamente dependente da unidade que a enquadra, de forças aliadas que são heterogéneas. Se fosse integrada num Batalhão português. Assim corre-se um risco maior, e que não é só operacional mas também político.

P – Será que deveríamos ter um Serviço de Informações Militares, integrado numa comunidade de informações?



R – As informações em termos de sistema é o mesmo que em relação à segurança. Tem que ser um sistema único, porque o que está em causa é o interesse nacional, e é a Segurança Nacional. E como é que se articulam? Em relação à sociedade portuguesa, a gente tem dificuldade em separar o que vê, e o que soube que existiu, em relação ao que deve ser. O que está agora a acontecer está mal, porque deitou-se abaixo uma coisa que demorou anos a construir, porque os contactos são o mais importante e depois do 25 de Abril a única coisa que continuou foi o Sistema Militar. Bem ou mal, havia alguma informação, e hoje só há porque estamos em rede, e quem souber ler é capaz de o conseguir. Eu aqui fazia uma diferença. Em relação à operação, ao nível tático, para a execução, tem que haver operações de informações militares, porque é específica.

Temos de arranjar um meio de obter isso para o Comandante, que pode ser militar, polícia ou civil. Tem de ter natureza conjunta, o que agora não existe, nem nunca tivemos tão mal neste aspecto, porque isto era atravessado pelos militares nos três campos e hoje não é.

P – Em termos de Terrorismo e Criminalidade quem centra as atenções na recolha de informações é o SIS, e essa informação parece não chegar às Forças Armadas.

R – O que deverá acontecer é um Estado-Maior Conjunto entre os três subsistemas (Defesa Nacional, Segurança Interna e defesa Civil) e tem que haver informações para os servir. Tem que haver, especificamente, informações militares para a acção operacional, como ela tem de servir aos outros, em relação a esse tipo de acção, porque quando a operação incidir na Protecção Civil, para apagar os fogos, ou para prender os incendiários, tem que haver informações. E mesmo que se chegue à conclusão que cada um dos subsistemas tem essa informação, eles depois têm de fazer uma cooperação que possa funcionar.

Os militares têm que fazer um trabalho específico mas podem ter uma “antena” junto dos outros subsistemas.

P – Então, mais do que estar tudo num sistema, o mais importante é a informação poder circular?

Exactamente, o estar tudo junto é secundário, mas eu não metia tudo sentado no mesmo edifício.



P – Tem-se falado, inclusive no CEDN, num Sistema Nacional de Gestão de Crises onde se encontrassem os vários sistemas.

R – O sistema em vigor, que pode ser chefiado por um Ministro que pode ser o MDN ou o MAI ou outro é com o rebentar com o sistema.

P – Entende que a actual estrutura organizacional do Exército favorece esta questão de cooperação na Segurança Interna, ou será necessária uma maior descentralização, ao nível das capacidades do Exército, para possibilitar a interligação com as outras entidades envolvidas?

R – Para isso, nós precisamos de nos tornar mais simples. Eu defendo um Comando Operacional Conjunto. Ao nível mais baixo pode-se fazer em superfície. Dantes tínhamos áreas, e um indivíduo já sabia que naquela área a cooperação fazia-se a esse nível, deixava uma certa descentralização. Depois aqueles meios que são específicos deviam estar todos na mesma mão.

Eu acabava com os quatro Comandos Operacionais que existem agora nas Forças Armadas, juntava todos num Comando Conjunto e deixava ficar Comandos Administrativo-logísticos para cada um dos Ramos. O Comando processava-se entre o EMGFA e os Comandantes das Unidades ou Comandantes-chefes, se fosse o caso disso, ou o Comandante da operação ou área. Só que isto é uma revolução muito grande.

P – E no caso de uma situação inesperada em que nem os Serviços de Informações consigam prever, em que seja necessário tomar uma decisão imediata? Onde é que se deve situar a decisão?

R – Uma decisão desse tipo nunca pode descer muito, o que tem de ter é uma ligação de tal maneira que a decisão de topo saia directamente ao piloto.

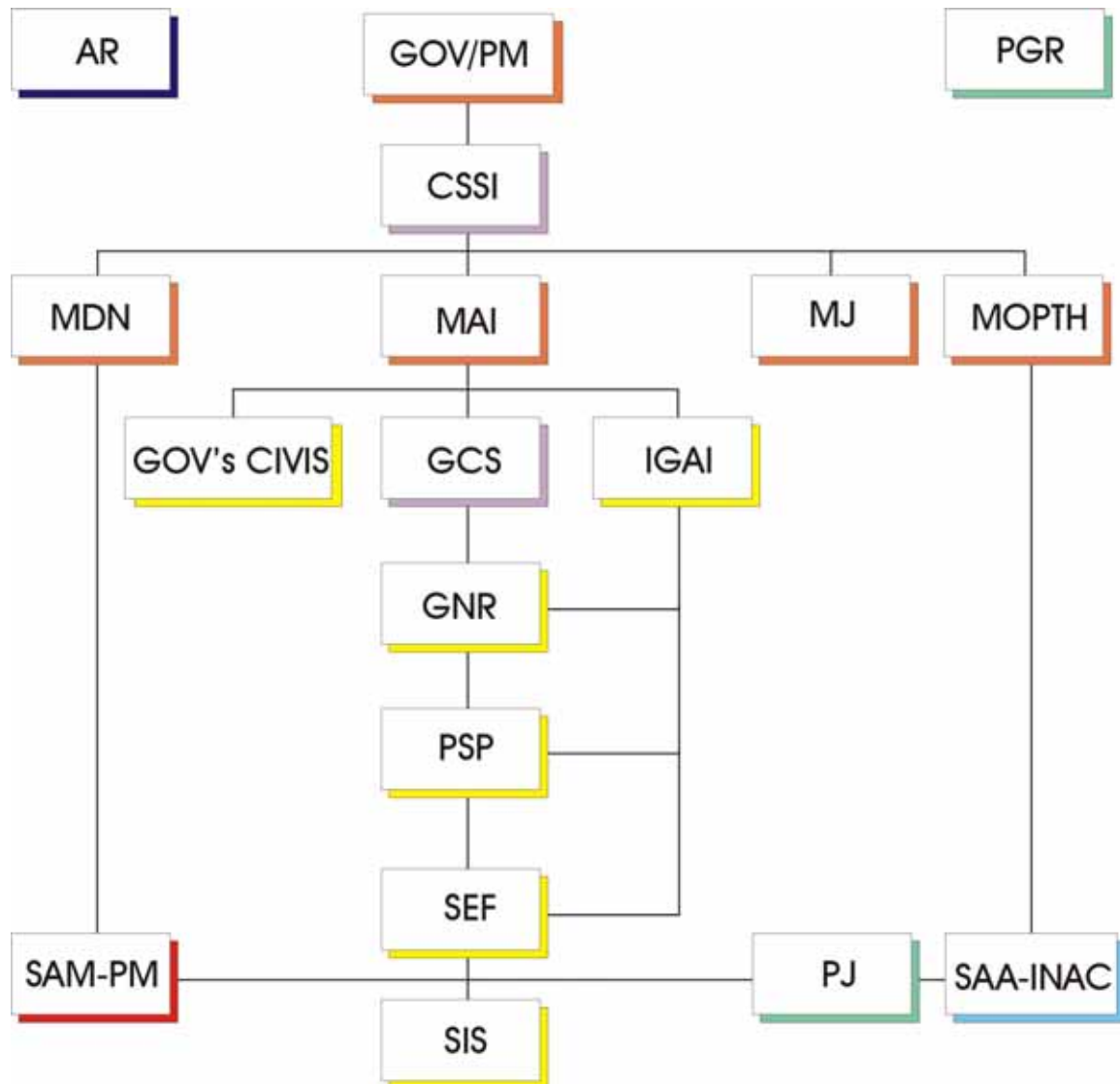
O Presidente da República pode sempre delegar, por exemplo no MDN. Se a situação é de nível táctico o próprio Comandante da Força pode decidir, mas se for de nível superior então terá de subir a outro centro de decisão (CEMGFA/MDN/PR).

Não podemos deixar de simplificar o sistema.



Apêndice D

Sistema de Segurança Interna



Fonte: <http://www.mai.gov.pt>



Apêndice E

Modelos de actuação das FA no âmbito da Segurança Interna



Os participantes no Grupo de Trabalho, responsável pela Intervenção de Portugal no colóquio do Grupo C4 (sendo C de Colóquios e 4 porque integra Portugal, Espanha, França e Itália), que decorreu em Puerto de Sta. Maria – Cadiz, de 28 a 31 de Maio de 2002, consideram que existem três tipos de postura, que correspondem a idêntico número de modelos, que representam as diferentes sensibilidades perante a actuação das Forças Armadas em matéria de Segurança Interna. Assim, temos:

- Uma primeira postura, de repúdio total à actuação das Forças Armadas no âmbito da Segurança Interna, que é defendida pelos seguidores do *Modelo Estruturalista*. Estes consideram a estabilidade democrática como um dado nunca adquirido, camuflando a sua postura através de uma argumentação que se baseia na afirmação de que a doutrina de actuação das Forças Armadas é, a priori, incompatível com o combate ao terrorismo, porque o aparelho militar é menos ágil do que se impõe nestas circunstâncias. A dificuldade em dissuadir e prevenir as acções terroristas podem descredibilizar a “ultima ratio regum”. Além disso, a intervenção militar traduziria a incapacidade das Forças de Segurança em assegurar as suas obrigações. Por último, defendem ainda que o custo de equipar as Forças Armadas, para combater o terrorismo e outros fenómenos criminosos, seria muito alto e incompatível com o orçamento militar;
- Uma postura oposta à primeira, onde se situam os seguidores do *Modelo Desconstrutivista ou Desestruturalista*, para quem não é possível sequer imaginar uma agressão clássica de um a outro Estado. Estes defendem que o Terrorismo Transnacional, pela dimensão que atingiu, transformou-se no inimigo que pretende colocar em causa a existência de outros Estados, subvertendo a ordem neles estabelecida. Esta ideia parece sugerir a transformação completa das Forças Armadas em verdadeiras Forças de Segurança Interna e Internacional, propondo a sua completa transformação estrutural e doutrinária. Afirmam ainda que, desta forma, o instrumento militar estará em condições de, com maior eficiência, dar resposta a qualquer ameaça aos interesses nacionais ou internacionais, dissuadindo-a;
- Uma postura intermédia, correspondente a um *Modelo Interdependente*, que além de não desiludir aqueles para o serviço de quem as Forças Armadas foram criadas – o



povo – considera que as capacidades destas são mais dissuasivas na estratégia de combate ao fenómeno criminoso em larga escala, sobretudo ao Terrorismo mas também ao Crime Organizado, ainda que só complementarmente às Forças de Segurança e com objectivos bem definidos. A visibilidade das Forças Armadas, perante o seu apoio a estas últimas, será determinante para a manutenção do moral da sociedade em geral, em situações extremas. No entanto, tudo isto deverá ser realizado no cumprimento da lei, sem destruir a vocação das Forças Armadas, sem as desviar da sua missão institucional prioritária, empregando-as, por exemplo, na guarda e vigilância de objectivos estratégicos, incrementando o nível de protecção e pré-definindo as condições do seu emprego, através da atribuição de tarefas concretas e de formas de coordenação dessa prestação.

Fonte: GONÇALVES et al, 2002