

**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR  
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS  
CURSO DE PROMOÇÃO A OFICIAL GENERAL  
2022/2023**



**TII**

**O PAPEL DAS FORÇAS ARMADAS NO SISTEMA NACIONAL DE  
PLANEAMENTO CIVIL DE EMERGÊNCIA**

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

**José Carlos Vicente Pereira  
CORONEL, ARTILHARIA**



**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR  
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS**

**O PAPEL DAS FORÇAS ARMADAS NO SISTEMA  
NACIONAL DE PLANEAMENTO CIVIL DE  
EMERGÊNCIA**

**CORONEL, ARTILHARIA José Carlos Vicente Pereira**

Trabalho de Investigação Individual do CPOG 2022/2023

Pedrouços 2023



**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR  
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS**

**O PAPEL DAS FORÇAS ARMADAS NO SISTEMA  
NACIONAL DE PLANEAMENTO CIVIL DE  
EMERGÊNCIA**

**CORONEL, ARTILHARIA José Carlos Vicente Pereira**

Trabalho de Investigação Individual do CPOG 2022/2023

Orientador: CORONEL TIROCINADO, INFANTARIA  
Joaquim Manuel de Mira Branquinho

Pedrouços 2023



### **Declaração de compromisso Antiplágio**

Eu, **José Carlos Vicente Pereira**, declaro por minha honra que o documento intitulado **O papel das Forças Armadas no Sistema Nacional de Planeamento Civil de Emergência** corresponde ao resultado da investigação por mim desenvolvida, enquanto auditor do **Curso de Promoção a Oficial General 2022/2023** no Instituto Universitário Militar, e que é um trabalho original, em que todos os contributos estão corretamente identificados em citações e nas respetivas referências bibliográficas.

Tenho consciência que a utilização de elementos alheios não identificados constitui grave falta ética, moral, legal e disciplinar.

Pedrouços, **31 de julho de 2023**

José Carlos Vicente Pereira  
Coronel

## **Agradecimentos**

À minha família, por mais uma prova de compreensão pelo tempo que não lhes dediquei e por todo o apoio que me deram, consubstanciado nos comentários e nas detalhadas revisões efetuadas.

Ao meu orientador, Coronel Tirocinado Mira Branquinho, agradeço reconhecido cada minuto das nossas conversas. A mistura de orientador, camarada e amigo deram-me todo o apoio que procurei. A experiência e maturidade conduziram-me pela forma e pelo conteúdo, levando-me a descobrir dúvidas que nem sabia que tinha.

Aos meus camaradas Oficiais Gerais, Valença Pinto, Nobre de Sousa, Lemos Pires e Duarte da Costa, agradeço o tempo, a paciência e a verdadeira camaradagem que permitiram conversas francas que muito me beneficiaram. Ao Engenheiro José Oliveira agradeço o tempo que me concedeu e os conhecimentos que comigo partilhou.

Aos meus camaradas do CPOG 2022/2023, pela constante boa disposição e profícuas discussões sobre tantos e tantos assuntos. Bem hajam, camaradas, e votos de sucesso, porque o vosso sucesso contribuirá para o sucesso das nossas Forças Armadas.



## Índice

1. Introdução .....	1
2. Enquadramento teórico e conceptual .....	4
2.1. Revisão da literatura – Forças Armadas no Sistema Nacional de Planeamento Civil de Emergência .....	4
2.1.1. Operacionalização dos conceitos .....	4
2.1.2. Enquadramento Nacional e Internacional .....	5
2.2. Ordenamento jurídico .....	6
2.2.1. Nacional .....	6
2.2.2. Legislação específica enquadrante do Sistema Nacional de Planeamento Civil de Emergência .....	7
2.2.3. Evolução da legislação com implicações para as Forças Armadas .....	9
2.3. Modelo de análise .....	9
3. Metodologia e método .....	10
3.1. Metodologia .....	10
3.2. Método .....	10
3.2.1. Participantes e procedimento .....	10
3.2.2. Instrumento de recolha de dados .....	10
3.2.3. Técnica de tratamento de dados .....	10
4. Apresentação dos dados e discussão dos resultados .....	11
4.1. Papel das Forças Armadas no Sistema Nacional de Planeamento Civil de Emergência .....	11
4.1.1. Análise da participação das Forças Armadas no Sistema Nacional de Planeamento Civil de Emergência .....	11
4.1.2. Análise da participação nas dimensões militar, política e jurídica .....	12
4.1.3. Síntese conclusiva e resposta à questão derivada 1 .....	14
4.2. Papel das Forças Armadas de países aliados em sistemas análogos de Planeamento Civil de Emergência .....	15
4.2.1. Espanha .....	15
4.2.2. França .....	16
4.2.3. Reino Unido .....	17
4.2.4. Roménia .....	18



4.2.5. Análise do papel das Forças Armadas de países aliados em sistemas análogos de Planeamento Civil de Emergência .....	18
4.2.6. Síntese conclusiva e resposta à questão derivada 2 .....	19
4.3. Relação entre as Forças Armadas e o Sistema Nacional de Planeamento Civil de Emergência nos estados de exceção .....	19
4.3.1. Estado de emergência.....	19
4.3.2. Estado de sítio .....	20
4.3.3. Análise da participação nas dimensões militar, política e jurídica .....	20
4.3.4. Síntese conclusiva e resposta à questão derivada 3 .....	21
4.4. Possibilidade de potenciar o papel das Forças Armadas no Sistema Nacional de Planeamento Civil de Emergência, e resposta à questão central .....	21
4.4.1. Aspetos característicos do papel das Forças Armadas no Sistema Nacional de Planeamento Civil de Emergência .....	21
4.4.2. Síntese conclusiva e resposta à questão central .....	22
5. Conclusões .....	23
Referências bibliográficas .....	28

### **Índice de Apêndices**

Apêndice A – Conceitos enquadrantes .....	Apd A-1
Apêndice B – Quadro ilustrativo da evolução da legislação .....	Apd B-1
Apêndice C – Lista de entidades participantes na investigação .....	Apd C-1
Apêndice D – Guião das entrevistas – especialistas nacionais.....	Apd D-1
Apêndice E – Guião das entrevistas – especialistas internacionais.....	Apd E-1
Apêndice F – Análise do conteúdo das entrevistas realizadas.....	Apd F-1
Apêndice G – Análise dos pareceres sobre o papel das Forças Armadas no Sistema Nacional de Planeamento Civil de Emergência.....	Apd G-1
Apêndice H – Análise dos pareceres sobre o papel das Forças Armadas de países aliados em sistemas análogos de Planeamento Civil de Emergência..	Apd H-1
Apêndice I – Quadro ilustrativo da situação nos países aliados analisados.....	Apd I-1

### **Índice de Quadros**

Quadro 1 – Modelo de análise.....	9
Quadro 2 – Evolução dos principais aspetos da legislação relativa ao Conselho Nacional	



de Planejamento Civil de Emergência.....	Apd B-1
Quadro 3 – Análise dos pareceres das entidades nacionais entrevistadas.....	Apd G-1
Quadro 4 – Análise dos pareceres das entidades estrangeiras entrevistadas.....	Apd H-1
Quadro 5 – Comparação da situação nos países aliados analisados.....	Apd I-1



## **Resumo**

O Planeamento Civil de Emergência tem sido objeto de estudo e a Organização do Tratado do Atlântico Norte foi um catalisador inicial da necessidade de os países se prepararem para resistir e recuperar rapidamente de uma crise e, se necessário, apoiarem operações militares.

Portugal tem legislação estruturada sobre o assunto que é tratado de forma transversal ao governo, materializando a ideia de que todas as áreas de governação devem preocupar-se com o Planeamento Civil de Emergência.

O assunto tem evoluído, mantendo a orientação de preparar o país para a necessidade de recuperar rapidamente de uma situação de crise, causada pela natureza ou por intervenção humana, mas a evolução afastou as operações militares do centro do assunto, substituindo-as pela preocupação com as capacidades não militares do país.

As Forças Armadas integram o Sistema Nacional de Planeamento Civil de Emergência, mas conclui-se que é possível otimizar o seu papel através da nomeação de um Oficial General ou, no mínimo, um Coronel para vogal das Forças Armadas no Conselho Nacional de Planeamento Civil de Emergência; da rentabilização do acompanhamento dos trabalhos das Comissões de Planeamento de Emergência e, finalmente, através da realização de eventos sobre a importância do eventual apoio a operações militares.

## **Palavras-chave:**

Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil; Conselho Nacional de Planeamento Civil de Emergência; Forças Armadas; Sistema Nacional de Planeamento Civil de Emergência.



**Abstract**

*Civil Emergency Planning has been an object of study over the years and the North Atlantic Treaty Organisation was an initial catalyst of the necessity of countries to be prepared to resist and recover quickly from a crisis and, if needed, to support military operations.*

*Portugal has structured legislation on the subject, which is dealt with in a comprehensive way within the government, materialising the idea that all areas of governance should be concerned with Civil Emergency Planning.*

*The subject has evolved throughout time, keeping the focus on preparing the country to quickly recover from a crisis, caused both by nature or by human intervention. However, with time, military operations have been moved away from the centre of the subject, replaced by the concern with non-military capabilities.*

*The Armed Forces are part of the National Civil Emergency Planning System, but it is possible to optimize their involvement by appointing a General Officer, or, at least, a Colonel, as a representative of the Armed Forces in the National Council for Civil Emergency Planning; maximise the follow-up to the work of the emergency planning committees and, finally, by holding events on the importance of the eventual support to military operations.*

**Keywords:**

*National Emergency and Civil Protection Authority; National Council for Emergency Planning; Armed Forces; National Civil Emergency Planning System.*

## Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos

### A

ANEPC Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil

ANPC Autoridade Nacional de Proteção Civil

### C

CEMGFA Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas

CNPCE Conselho Nacional de Planeamento Civil de Emergência

### D

DGPDN Direção-Geral de Política de Defesa Nacional

DN Defesa Nacional

### E

EMGFA Estado-Maior-General das Forças Armadas

### F

FFAA Forças Armadas

### L

LDN Lei de Defesa Nacional

### M

MAI Ministério da Administração Interna

MDN Ministério da Defesa Nacional / Ministro da Defesa Nacional

MoD *Ministry of Defence*

### N

NATO *North Atlantic Treaty Organization*

### O

OE Objetivo(s) Específico(s)

OG Objetivo Geral



ORSEC            *Organisation de la Réponse de Sécurité Civile*

OTAN            Organização do Tratado do Atlântico Norte

**P**

PCE            Planeamento Civil de Emergência

**Q**

QC            Questão Central

QD            Questão Derivada / Questões Derivadas

**S**

SNPCE           Sistema Nacional de Planeamento Civil de Emergência

**U**

UE            União Europeia



## 1. Introdução

Esta investigação tem por tema “O papel das Forças Armadas no Sistema Nacional de Planeamento Civil de Emergência”, pretendendo analisar-se e, posteriormente, identificar eventuais melhorias no papel das Forças Armadas (FFAA) no Sistema Nacional de Planeamento Civil de Emergência (SNPCE).

Situações anómalas que coloquem em causa a segurança das populações e o normal funcionamento das instituições do Estado, causadas por fenómenos naturais ou por ação humana, têm originado situações que suscitam a intervenção coordenada do Estado, tendo em vista a sua resolução e, conseqüentemente, a reposição do regular funcionamento das instituições e a segurança das populações.

Os acontecimentos recentes, quer a pandemia da *COronaVirus Disease 2019*, quer o conflito na Ucrânia e as repercussões negativas que se fizeram sentir, justificam fácil e plenamente a importância de se assegurar esta capacidade de recuperação.

As origens do conceito de Planeamento Civil de Emergência (PCE) podem ser encontradas nas raízes da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) que, desde a sua fundação (1949), se preocupa em sensibilizar os países aliados, através de comunicações dirigidas às suas populações, para a importância da ação de todos, e não apenas dos militares, no apoio a operações militares. Numa brochura publicada pela OTAN (OTAN, 2022a), é referido que a defesa é um assunto de militares e de civis, devendo os militares preocuparem-se com a frente da batalha e os civis com a retaguarda. A mensagem que a Aliança procurava transmitir era que, sem este trabalho conjunto, os países não sobreviveriam a uma emergência ou crise e que os esforços militares para a defesa seriam em vão.

O conceito de manter um país preparado para resistir a uma crise (independentemente da tipologia da sua origem) tem evoluído e a OTAN alargou-o, efetuando uma ampliação para uma designação mais lata de *resiliência*. O principal objetivo da Aliança continua a ser sensibilizar os aliados para a necessidade de garantir uma preparação, em tempo de paz e normalidade, que assegure a capacidade de resistir e recuperar de qualquer situação que coloque em causa o normal funcionamento das instituições e, por conseguinte, afete o bem-estar e a segurança das populações.

Em Portugal, a legislação relativa ao PCE também tem evoluído, notando-se uma alteração do papel da Defesa Nacional (DN), e por inerência, das FFAA. É esta evolução na legislação que justifica a avaliação do papel das FFAA no SNPCE.



A análise da evolução da legislação em Portugal é importante para se compreender o SNPCE, o papel das FFAA neste sistema e, eventualmente, identificar eventuais melhorias.

Também importante para a investigação é a análise de outros órgãos do Ministério da Defesa Nacional (MDN), nomeadamente das suas direções-gerais, assim como do papel de FFAA de países aliados, em sistemas análogos de PCE. Para este efeito considerou-se a situação nos seguintes países aliados: em Espanha e França por integrarem a União Europeia (UE) e a OTAN e se situarem na região oeste do continente europeu; o Reino Unido por pertencer à OTAN, situar-se na mesma região do continente europeu, mas não pertencer à UE; a Roménia porque, integrando a UE e a OTAN, se situa na região este do continente europeu e mais próxima da Federação Russa. Considera-se, por isso, que a eventual influência do seu passado, da sua cultura ou da sua localização geográfica poderá ter impacto na legislação e no papel atribuído às suas FFAA. Esta avaliação da situação noutros países aliados permitirá consubstanciar a argumentação que sustenta as conclusões identificadas no final da investigação.

O objeto da investigação do presente trabalho é, por conseguinte, as FFAA no SNPCE, e está delimitada, de acordo com Santos e Lima (2019) em termos:

- Temporais, ao período entre 1991, ano da publicação do Decreto-Lei n.º 153/91 que estabelece o SNPCE, e dezembro de 2022;

- Espacial, a Portugal. No entanto, devido à influência da OTAN na origem do assunto em Portugal, será também considerada a participação das FFAA de países aliados (Espanha, França, Reino Unido e Roménia) e as orientações difundidas pela Aliança;

- De conteúdo, à análise do quadro legislativo em vigor, no que respeita ao papel das FFAA no SNPCE durante o estado de sítio e o estado de emergência.

Nesta sequência, o Objetivo Geral (OG) desta investigação é *analisar o papel das FFAA no SNPCE*, tendo sido elencados três Objetivos Específicos (OE):

OE1: Analisar o papel das FFAA no SNPCE, considerando as orientações da OTAN;

OE2: Analisar o papel das FFAA de países aliados em sistemas análogos de PCE;

OE3: Analisar os contributos do SNPCE em caso de intervenção das FFAA em estado de sítio.

De forma a responder ao OG, identificou-se como Questão Central (QC) da investigação: *de que forma pode ser potenciado o papel das FFAA no SNPCE?*

Em termos de estrutura, esta investigação está organizada em cinco capítulos, correspondendo o primeiro à presente introdução.



No segundo será efetuado um enquadramento teórico e conceptual e uma revisão bibliográfica, com a finalidade de contextualizar a temática, definir a conceptualização, teorias e conceitos estruturantes no âmbito do PCE, sendo ainda descrito o modelo de análise que orientou esta investigação.

No terceiro descrever-se-á a metodologia e o método que suportaram a investigação.

No quarto, sustentado pela apresentação estruturada dos dados, efetuar-se-á a análise e a discussão dos resultados, analisando a participação das FFAA de países aliados e identificando a aplicabilidade de alguns aspetos no caso português. Neste capítulo essencial para a investigação, caracteriza-se o papel das FFAA no SNPCE, respondendo assim às questões da investigação.

No último apresentam-se as conclusões e os contributos para o conhecimento, com recomendações que possam vir a promover uma melhoria da situação relativa ao papel das FFAA no SNPCE e, com isso, otimizar a preparação de Portugal para resistir e recuperar de qualquer situação que coloque em risco a sua população.



## **2. Enquadramento teórico e conceptual**

Neste capítulo, apresenta-se o estado da arte relativamente ao assunto e o modelo de análise que orientou a investigação.

### **2.1. Revisão da literatura – Forças Armadas no Sistema Nacional de Planeamento Civil de Emergência**

O SNPCE está estabelecido em legislação recente que refere a participação das FFAA através de um representante como vogal do Conselho Nacional de Planeamento Civil de Emergência (CNPCE).

#### **2.1.1. Operacionalização dos conceitos**

A necessidade de distinguir entre o PCE e outros conceitos muito próximos e considerados enquadrantes (Apêndice A), justifica que se apresentem os conceitos estruturantes desta investigação: PCE e resiliência.

Adota-se os termos da legislação que estabelece o SNPCE, descrevendo o PCE como:

[...] uma ação transversal a todas as áreas governativas do Estado, que visa garantir a liberdade de ação dos órgãos de soberania e o regular funcionamento das instituições democráticas, de modo a que, mesmo em situação de crise, estejam salvaguardadas a realização das tarefas fundamentais do Estado e a segurança das populações. (Decreto-Lei n.º 43/2020, 2020)

Quanto ao conceito de resiliência, opta-se por um texto adaptado dos termos utilizados pela Aliança no seu *site* (OTAN, 2022c)<sup>1</sup>, definindo-se a resiliência como a capacidade de um Estado resistir e recuperar de um choque significativo, disrupção de infraestruturas críticas ou um ataque híbrido ou armado, conjugando as suas componentes militares e não militares.

Salientando a evolução deste conceito, a OTAN evoluiu de PCE para resiliência em 2022, alterando de *Civil Emergency Planning Committee* para *Resilience Committee*, passando a ser presidido pelo Secretário-geral da Aliança. Tal facto demonstra a evolução do conceito e a importância do mesmo para os aliados. Na página do Comité de Resiliência, a OTAN relembra que cada aliado necessita de resiliência contra ameaças (militares e não militares) e desafios à segurança da Aliança, aludindo a desastres naturais, disrupção de infraestruturas críticas e ataques híbridos ou armados. Insta ainda as nações aliadas a

---

<sup>1</sup> Tradução do autor de “Resilience is a society’s ability to resist and recover from such shocks and combines both civil preparedness and military capacity”.



considerarem a resiliência como uma responsabilidade nacional e um compromisso coletivo (OTAN, 2022b).

### 2.1.2. Enquadramento Nacional e Internacional

A origem do assunto em Portugal está ligada às orientações emanadas pela OTAN logo após a sua constituição para consciencializar os aliados que as operações militares exigiam o esforço de toda a nação e não apenas dos militares. Na brochura já referida, difundida pelo *North Atlantic Treaty Organization (NATO) Civil Emergency Planning Directorate* (OTAN, 2022a) era separado o papel dos militares, focados na frente da batalha, do papel destinado ao PCE, na retaguarda, assegurando que as populações continuariam a dispor de comida, combustíveis e eletricidade, serviços e outros bens essenciais<sup>2</sup>.

Para a Aliança o PCE abordava os aspetos essenciais da sociedade, nomeadamente a governação, a proteção e a sobrevivência da população, através de oito *NATO Civil Wartime Agencies*<sup>3</sup> que trabalhavam em proveito do (e coordenados pelo) *Civil Emergency Planning Committee*. Em 2022, este comité foi substituído pelo *Resilience Committee*, definido como o *Senior NATO advisory body for resilience and civil preparedness* (OTAN, 2022b).

A OTAN ampliou a abrangência do assunto, enfatizando a necessidade de prever outras situações anormais para além do conflito, mas não diminuiu a importância dada ao apoio às operações militares.

Em Portugal, e apesar de o assunto ter sido sempre tratado de forma transversal, considera-se que a transição da responsabilidade de coordenar a atividade interministerial, que estava cometida ao MDN, para uma entidade específica, a Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC), cuja atividade primordial tem já um carácter transversal aos ministérios, reflete a crescente importância atribuída ao assunto e o reforço da ideia de que todas as áreas da sociedade devem participar no PCE.

De acordo com J. Oliveira (entrevista presencial, 31 de março de 2023) a legislação de 2020 (Lei n.º 43/2020, 2020) ainda está a ser implementada, devido a atrasos motivados pela pandemia e pela guerra na Ucrânia. As Comissões de Planeamento de Emergência ainda não estão completas, sendo a constituição de cada uma das comissões, de responsabilidade ministerial.

---

<sup>2</sup> Tradução do autor de “Military planning takes care of the battle front. Civil Emergency Planning takes care of the home front”.

<sup>3</sup> *Refugees, Supply, Oil, Shipping, Industry, Civil Aviation, Inland Transport e Transport Mediterranean.*



## 2.2. Ordenamento jurídico

### 2.2.1. Nacional

Importa esclarecer que o estado de guerra não será aprofundado nesta investigação, por se considerar que se reveste de características tão particulares que não se enquadram na especificidade do tema em causa.

Em Portugal, a Constituição da República Portuguesa refere, no n.º 6 e n.º 7 do art.º 275.º que:

[...] as [FFAA] 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; [...] As leis que regulam o estado de sítio e o estado de emergência fixam as condições do emprego das [FFAA] quando se verificarem essas situações. (Lei Constitucional n.º 1/2005, 2005)

É assim atribuída às FFAA a missão de *colaborar*, remetendo para legislação específica a atuação nos estados de exceção.

A regulação dos estados de exceção refere, no n.º 1, n.º 2 e n.º 3 do art.º 8.º da Lei 44/86, de 30 de setembro, que:

[...] 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 ordem constitucional democrática e não possam ser eliminados pelos meios normais previstos na Constituição e na lei (...) [estabelecendo] a subordinação das autoridades civis às autoridades militares ou a sua substituição por estas [e determinando que] as Forças de Segurança, durante o estado de sítio, ficarão colocadas para efeitos operacionais e por intermédio dos respectivos comandantes-gerais, sob o comando do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas [CEMGFA].

Sobre o estado de emergência, o n.º 1 do art.º 9.º da mesma Lei 44/86, estabelece que será declarado quando “se verificarem situações de menor gravidade, nomeadamente quando se verificarem ou ameacem verificar-se casos de calamidade pública”. O n.º 2 do mesmo artigo clarifica que “prevendo-se, se necessário, o reforço dos poderes das autoridades administrativas civis e o apoio às mesmas por parte das [FFAA]”.

O estado de emergência é, portanto, mais abrangente, atribuindo às FFAA o papel de apoio às autoridades civis. O estado de sítio exige condições mais específicas e graves para



justificar a subordinação (ou até substituição) das autoridades civis às autoridades militares e a colocação das Forças de Segurança, para efeitos operacionais e através dos seus comandantes/diretores, sob comando do CEMGFA.

Ainda no enquadramento da legislação, observa-se que a Lei de Defesa Nacional (LDN), Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de julho, refere no:

- N.º 1 do art.º 15.º (Competências dos outros ministros), que “Em conjugação com o [MDN], todos os outros ministros asseguram a execução de componentes não militares da política de [DN] que se insiram no âmbito das atribuições dos respectivos ministérios.”;

- N.º 2 do art.º 15.º, que

[...] compete, em especial, a cada ministro: a) Preparar a adaptação dos seus serviços para o estado de guerra, o estado de sítio e o estado de emergência; b) Dirigir a acção dos seus serviços na mobilização e requisição, no [PCE] e na protecção civil.

Salienta-se da análise da LDN que, apesar de ter sido alterada em 2021 (pela Lei Orgânica n.º 3/2021, de 9 de agosto), o artigo mencionado não sofreu alterações e mantém o MDN como interlocutor dos restantes ministros, apresentando contradição com o decreto-lei que estabelece o atual SNPCE e que será analisado posteriormente.

A Lei Orgânica do Ministério da Administração Interna (MAI), (Decreto-Lei n.º 126-B/2011, de 29 de dezembro de 2011), confere à Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC) mais competências no âmbito da política de proteção civil e no planeamento e coordenação das necessidades nacionais na área do PCE. A orgânica da ANPC, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 73/2012, de 26 de março, introduzia a responsabilidade de assegurar o planeamento e coordenação das necessidades nacionais na área do PCE com vista a fazer face a situações de crise ou de guerra, e ampliava as competências do presidente da ANPC nestas matérias, quer a nível nacional, quer junto da OTAN.

#### 2.2.2. Legislação específica enquadrante do Sistema Nacional de Planeamento Civil de Emergência

O CNPCE foi criado em 1984, na dependência do Primeiro-Ministro, com o objetivo de, entre outros, definir políticas do PCE para a gestão dos recursos disponíveis nas áreas dos transportes, da energia, dos alimentos, da indústria e das telecomunicações, possibilitando que o produto do seu trabalho, em situação de crise ou em tempo de guerra, possa contribuir para a manutenção do funcionamento do aparelho do Estado e o eventual apoio às FFAA (Decreto-Lei n.º 279/84, 1984).



Em 1991, através do Decreto-Lei n.º 153/91, de 23 de abril, é estabelecido o SNPCE enquanto sistema, compreendendo o CNPCE e as Comissões de Planeamento de Emergência, mantendo-se a ênfase na necessidade de planos e procedimentos para responder a situações anómalas (incluindo a guerra) e assegurar o apoio civil ao esforço militar.

Em 2019, o Decreto-Lei n.º 45/2019, de 1 de abril de 2019, cria a ANEPC em substituição da ANPC e consolida aspetos dispersos em legislação anterior, nomeadamente sobre as competências da ANEPC e do seu presidente, no PCE.

O diploma considerado mais relevante para a caracterização do SNPCE é o Decreto-Lei n.º 43/2020, de 21 de julho de 2020, que atualiza o sistema, enfatizando o carácter transversal do PCE às áreas governativas do Estado, contribuindo para a liberdade de ação dos órgãos de soberania e o regular funcionamento das instituições democráticas, mesmo em situação de crise. Menciona o papel da ANEPC, e não do MDN, no planeamento e coordenação do PCE, através de processos integrados de participação das diversas entidades setoriais e de coordenação das capacidades que não pertencem às FFAA, assumindo as anteriores competências do CNPCE e de representação nacional junto da OTAN.

Sobre as FFAA, este diploma refere apenas (n.º 4 do art.º 2.º) que “podem participar enquanto agentes de proteção civil ou de acordo com as orientações para a articulação operacional entre as FFAA e as Forças e Serviços de Segurança, nos termos da Lei de Segurança Interna” (Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto). Considera-se, como referido em 2.2.1., que existe uma incoerência entre este Decreto-Lei e a LDN, que mantém a atribuição de responsabilidades de coordenação no MDN.

Considerar-se-á, ainda, o Decreto-Lei n.º 20/2022, de 2 de janeiro, relativamente aos procedimentos para identificação, proteção e aumento da resiliência das infraestruturas críticas nacionais e europeias. Segundo o seu sumário, este diploma destina-se a alinhar:

[...] o teor do presente decreto-lei com o disposto noutros normativos de carácter transversal, como a Lei de Segurança Interna, a Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo, a Estratégia Nacional de Segurança no Ciberespaço, o Regime Jurídico da Segurança do Ciberespaço, o Conceito Estratégico de Defesa Nacional e o [SNPCE].

Este diploma atribui tarefas e responsabilidades às entidades setoriais responsáveis por sub-setores de atividades na sociedade, incluindo a identificação de infraestruturas consideradas críticas, segundo os parâmetros do CNPCE, e de propor a este conselho os



respetivos planos de segurança. A única referência às FFAA surge no anexo ao diploma, sendo elencadas como uma das entidades que devem comunicar estes dados ao CNPCE.

### 2.2.3. Evolução da legislação com implicações para as Forças Armadas

Considera-se pertinente avaliar a evolução da legislação, entre a publicação do Decreto-Lei n.º 153/91, de 23 de abril de 1991, que estabelece pela primeira vez o SNPCE, e a publicação do Decreto-Lei n.º 43/2020, de 21 de julho de 2020, que publica a última legislação sobre este sistema, para analisar a evolução do papel das FFAA no PCE.

Nesta perspetiva, e conforme ilustrado no Quadro 2 (Apêndice B), releva-se, entre outras alterações, que: o CNPCE era presidido pelo MDN e passou a ser presidido pelo Presidente da ANEPC; e o Vice-Presidente do CNPCE era “uma individualidade civil [...] ou um Oficial General” e passa a ser escolhido entre “licenciados, [...] dotados de competência técnica”. Constata-se, portanto, que o Vice-Presidente *podia ser* um Oficial General e em 2020 já é escolhido entre qualquer licenciado.

### 2.3. Modelo de análise

A investigação foi conduzida segundo o modelo de análise apresentado no Quadro 1.

**Quadro 1 – Modelo de análise**

Objetivo Geral	Analisar o papel das FFAA no SNPCE.				
Objetivos Específicos	Questão Central	De que forma pode ser potenciado o papel das FFAA no SNPCE?			
	Questões Derivadas	Conceitos	Dimensões	Descritores	Instrumentos de recolha
OE1 Analisar o papel das FFAA no SNPCE, considerando as orientações da OTAN.	QD1 Qual a ação das FFAA no SNPCE?	Planeamento Civil de Emergência	Jurídica	Adequação do papel das FFAA no SNPCE	Análise documental
			Militar	Orientações da OTAN	
			Política	Apoio a operações militares	
OE2 Analisar o papel das FFAA de países aliados em sistemas análogos de PCE.	QD2 Qual a participação das FFAA de países aliados em sistemas análogos de PCE?	Resiliência	Jurídica	Legislação específica sobre PCE	Entrevistas (exploratórias e semi-estruturadas)
			Militar	Papel das FFAA no PCE	
OE3 Analisar os contributos do SNPCE em caso de intervenção das FFAA em estado de sítio.	QD3 Quais as capacidades necessárias às FFAA, que deverão estar previstas no SNPCE, em caso de declaração do estado de sítio?		Jurídica	Clarificação nos estados de exceção	
			Militar	Papel das FFAA nas comissões	
			Política	Comunicação de capacidades necessárias às FFAA	



### **3. Metodologia e método**

Pretende apresentar-se neste capítulo a metodologia e o método utilizados durante a investigação.

#### **3.1. Metodologia**

Como estratégia de investigação, adotou-se um raciocínio indutivo e uma estratégia qualitativa utilizando entrevistas, observações e análise documental (Santos & Lima, 2019, p. 28).

O desenho de pesquisa utilizado é o estudo de caso, recolhendo-se informação detalhada sobre uma determinada unidade de estudo e descrevendo-se de forma rigorosa a unidade de observação (Yin, 1993 e 2005, cit. por Santos & Lima, 2019, p. 36).

#### **3.2. Método**

##### **3.2.1. Participantes e procedimento**

As entidades com conhecimento e/ou experiência na temática do PCE que contribuíram para esta investigação (Apêndice C) foram informadas da garantia de anonimato e/ou confidencialidade, que todos abdicaram.

##### **3.2.2. Instrumento de recolha de dados**

Foram elaborados dois guiões de entrevistas semiestruturadas (Apêndices D e E) para validar a análise documental e perceber o papel das FFAA portuguesas e de países aliados.

##### **3.2.3. Técnica de tratamento de dados**

Os dados obtidos nas entrevistas foram objeto de uma análise de conteúdo, realizada com recurso à elaboração de matrizes de unidades de contexto e de registo (Apêndices F, G e H), por questão da entrevista, que visou encontrar os focos das respostas dos entrevistados (Sarmiento, 2013).



#### **4. Apresentação dos dados e discussão dos resultados**

Neste capítulo analisam-se os dados obtidos e responde-se às Questões Derivadas (QD) e à QC.

##### **4.1. Papel das Forças Armadas no Sistema Nacional de Planeamento Civil de Emergência**

###### **4.1.1. Análise da participação das Forças Armadas no Sistema Nacional de Planeamento Civil de Emergência**

O SNPCE é constituído pelo CNPCE e pelas Comissões de Planeamento de Emergência. O CNPCE por sua vez é composto, para além do seu Presidente e do Vice-Presidente, por 11 vogais, sendo um deles o representante das FFAA, que assegura a ligação entre o CNPCE e o Estado-Maior-General das Forças Armadas (EMGFA), tendo acesso aos trabalhos das comissões. As comissões não têm uma estrutura imposta, sendo os seus membros nomeados por despacho conjunto do MAI e do ministro da área setorial, não estando previsto nenhum mecanismo de ligação ou coordenação com a DN ou com as FFAA.

Apesar de não se encontrar explícita na legislação, J. Oliveira (*op. cit.*) refere que existe uma ligação informal do CNPCE à Direção-Geral de Política de Defesa Nacional (DGPDN) do MDN, assegurando a coordenação entre as políticas de defesa e a atividade do CNPCE. De acordo com J. Oliveira (*op. cit.*) esta coordenação é, para já, mais visível no âmbito das reuniões do *Resilience Committee* da OTAN. J. Oliveira (*op. cit.*) refere também que a legislação determina que os primeiros trabalhos deverão refletir a avaliação das infraestruturas críticas para cada área de governação que serão depois discutidas no CNPCE, órgão responsável pela proposta de planos ou de legislação a aprovar pelo governo (Decreto-Lei n.º 20/2022, 2022).

Nos termos do n.º 4 do art.º 2.º do Decreto-Lei n.º 43/2020, de 21 de julho, “as FFAA podem participar nas ações do [SNPCE] enquanto agentes de proteção civil, ou de acordo com as orientações para a articulação operacional entre as FFAA e as Forças e Serviços de Segurança”.

Em relação ao CNPCE, verifica-se que já não tem o MDN como presidente nem nenhum Oficial General como vice-presidente, estando a DN representada pelo vogal das FFAA. Verifica-se, portanto, que o envolvimento das FFAA no CNPCE e, por conseguinte, no SNPCE diminuiu. Considera-se ainda que a nomeação de um oficial com posto inferior a Coronel, para vogal no CNPCE, como atualmente acontece, poderá não potenciar o



envolvimento no trabalho das comissões, uma vez que os restantes vogais são diretores ou subdiretores-gerais, equivalentes a Oficial General ou Coronel.

Importa também referir que, de acordo com J. Oliveira (*op. cit.*), as comissões preconizadas na lei ainda não se encontram totalmente constituídas, faltando nomear o presidente da Comissão de Planeramento de Emergência da Água e Resíduos.

Salienta-se um detalhe relativo ao Decreto-Lei n.º 20/2022, de 28 de janeiro, que não considera as FFAA para apoio a nenhuma das fases de identificação, avaliação ou preparação de planos para a segurança das infraestruturas críticas por parte das entidades responsáveis pelas mesmas, remetendo todos os procedimentos para as Forças de Segurança, Câmaras Municipais, ANEPC e Sistema de Segurança Interna.

Ainda sobre o papel das FFAA no SNPCE, recorda-se o referido por V. Pinto (entrevista presencial, 04 de abril de 2023) para sustentar a consideração de que o atual sistema não potencia o acompanhamento dos trabalhos das comissões por nenhum elemento das FFAA. Considera-se, por isso, que a eventual intervenção para adequar os trabalhos das comissões a eventuais preocupações de apoio a operações militares só poderá existir ao nível do CNPCE, através da intervenção de um vogal, e numa fase já adiantada dos trabalhos das comissões.

Também L. Pires (entrevista presencial, 24 de março de 2023) considera importante reforçar este envolvimento na vertente interna, para assegurar um permanente acompanhamento da situação (nacional e internacional).

J. Oliveira (*op. cit.*) não considera este facto como uma desvantagem, pois o produto do trabalho das comissões, sancionado pelo CNPCE, não está diretamente relacionado com as FFAA e será disponibilizado ao decisor, independentemente de ser no estado de emergência ou no estado de sítio. Para J. Oliveira (*op. cit.*) competirá ao Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna, ou ao CEMGFA, a utilização do produto do trabalho do CNPCE. Este aspeto consubstancia a posição de J. Oliveira (*op. cit.*) sobre a irrelevância de obter informação relativa às FFAA. D. Costa (entrevista presencial, 24 de abril de 2023) concorda com este raciocínio.

#### 4.1.2. Análise da participação nas dimensões militar, política e jurídica

Na dimensão militar, as FFAA participam como agentes de proteção civil ou sempre que o seu apoio for solicitado, sendo por isso responsáveis por garantir a prontidão dos seus meios.



N. Sousa (entrevista presencial, 17 de abril de 2023) considera importante manter uma estreita ligação entre as FFAA, nomeadamente o Comando Conjunto para as Operações Militares, e as Comissões de Planeamento de Emergência. Segundo N. Sousa (*op. cit.*), os últimos anos, de salutar paz na Europa, criaram um afastamento, natural mas perigoso, entre o PCE e as FFAA.

Também na dimensão militar, Ribeiro (2020, pp. 7-9), na comunicação sobre “As [FFAA] e as Respostas de Emergência a Crises Complexas – Lições Aprendidas e Desafios” que apresentou no Instituto da Defesa Nacional, efetua uma avaliação sobre as principais tendências do mundo após a pandemia da *COroNaVirus Disease 2019* e aborda o possível papel “de natureza militar e apoio a esforços civis” para as FFAA, defendendo que os Estados deverão ter uma “nova abordagem [...] às crises complexas, capaz de conjugar os múltiplos instrumentos civis e militares que contribuem presentemente para a segurança nacional.” Nesse sentido, e lembrando que a comunicação foi efetuada após o apoio das FFAA ao combate à pandemia, sugere a importância de:

[...] tirar partido de lições aprendidas quanto às competências de planeamento, coordenação, comando e controle nas [FFAA]. [...] Colocar em prática os mecanismos necessários que permitam aos órgãos relevantes trabalhar em conjunto, mantendo as respetivas culturas, capacidades e competências. [...] Distinguir proteção civil de [PCE]. [...] Acautelar a dimensão externa da gestão de crises e melhorar a coordenação com atores civis. (Ribeiro, 2020)

Considera-se, então, necessário aproveitar a atual situação de conflito na Europa para voltar a sensibilizar governantes e população para a necessidade de mantermos uma “preocupação militar” nos trabalhos realizados setorialmente para aumentar a resiliência do país.

Relativamente à dimensão política, e apesar da aparente contradição entre a LDN (revista em 2021) e o Decreto-Lei que estabelece o SNPCE (publicado em 2020), constata-se a deslocalização deste assunto do MDN para o MAI, uma vez que o CNPCE era presidido pelo MDN e tinha como Vice-Presidente um Oficial General, e atualmente é presidido pelo presidente da ANEPC e tem o Vice-Presidente escolhido “...de entre licenciados, vinculados ou não à Administração Pública”. Tal aspeto pode refletir uma maior preocupação com a resiliência do país, mas implica também uma maior dificuldade em manter a preocupação dos diferentes ministérios, com um eventual apoio às operações militares. Considera-se não



ter sido comprometida a eficácia do sistema em situações normais, mas poderá ter implicações de eficiência na transição do estado de emergência para o estado de sítio.

Na dimensão política refere-se ainda o facto de passar a ser a ANEPC e, eventualmente, a DGPDN/MDN a participar no *Resilience Committee* da OTAN, assegurando a recolha de orientações e a sua consideração pelas entidades nacionais.

Ainda na dimensão política, salienta-se que L. Pires (*op. cit.*) considera importante que o MDN acompanhe a situação nacional e internacional, de forma permanente, antecipando as necessidades do país e mantendo as FFAA prontas para apoiar. Segundo L. Pires (*op. cit.*), essa responsabilidade poderia ser atribuída à DGPDN/MDN que manteria a ligação às FFAA através do EMGFA.

D. Costa (*op. cit.*) concorda com a utilidade deste acompanhamento pelas FFAA, mas considera não existir necessidade de introduzir mais elementos no sistema. D. Costa (*op. cit.*) considera ainda que a atual legislação confere liberdade aos vogais do CNPCE para acompanharem os trabalhos das comissões.

A dimensão jurídica reflete, naturalmente, a intenção política subjacente. A evolução do normativo legal nacional continua a prever o envolvimento das FFAA no SNPCE, nomeadamente, com um vogal no CNPCE, mas afastou, no seguimento da deriva determinada pela dimensão política, a DN do centro do SNPCE, em particular do CNPCE, mantendo apenas as FFAA como apoiante, se e quando solicitadas.

#### 4.1.3. Síntese conclusiva e resposta à questão derivada 1

A substituição do MDN pelo MAI e a não imposição de um Oficial General para Vice-Presidente do CNPCE materializa o afastamento da DN e das FFAA com a evolução da legislação, podendo ter impacto na eficiência do sistema durante a transição de responsabilidades inerente à declaração do estado de sítio.

Até à declaração do estado de sítio, as FFAA apoiam com as suas capacidades, quando for solicitado pelas autoridades administrativas civis. No estado de sítio, o CEMGFA contará também com outras capacidades, nomeadamente, as residentes nas Forças de Segurança.

Importa salientar que Ribeiro (2020, pp. 7-10), em novembro de 2002 no Instituto da Defesa Nacional, aludiu à importância de o país dever considerar as competências específicas das FFAA, aumentar o trabalho conjunto e de separar PCE de Proteção Civil.

Considera-se que existem vantagens e desvantagens no atual sistema. Se, por um lado, o SNPCE visa a preparação das capacidades não afetas às FFAA, pelo que a coordenação da ANEPC e a sua participação no Comité de Resiliência é uma medida apropriada e assegura



a disseminação das orientações da OTAN, por outro o sistema foi estabelecido para atuar em situações de emergência, em que o envolvimento das FFAA justificaria uma maior preocupação com a necessária transição entre estados de exceção e um maior envolvimento da DN no acompanhamento da situação nacional e internacional.

O último aspeto que se salienta é que a lei estipula que os vogais do CNPCE sejam diretores-gerais ou subdiretores-gerais, tendo as FFAA optado por nomear um Major. Este detalhe poderá implicar menor ascendência do representante, resultando em menor envolvimento das FFAA no CNPCE e, possivelmente, menor eficiência durante a transição entre os estados de exceção.

Considera-se assim respondida à QD1 e, conseqüentemente, analisado o OE1.

## **4.2. Papel das Forças Armadas de países aliados em sistemas análogos de Planeamento Civil de Emergência**

### **4.2.1. Espanha**

Espanha aderiu à OTAN em 1982, pelo que não sentiu a sensibilização inicial para a importância do assunto, e à UE em 1986. As orientações da OTAN são consideradas pelo governo de Espanha, mas a organização administrativa do Reino de Espanha justifica modalidades diferentes das praticadas por Portugal. Este é um dos campos onde a regionalização se impõe e em Espanha as Regiões Autónomas trabalham o assunto com uma independência muito grande em relação ao governo central.

De acordo com V. Cabana (entrevista presencial, 29 de março de 2023), a gestão centralizada não tem a mesma estruturação legislativa que Portugal. É efetuada ao nível do chefe do governo, com o apoio de órgãos e entidades que sejam consideradas relevantes para o acontecimento em análise no momento.

As situações anómalas e a atuação das diferentes entidades estão previstas no *Plan General de Emergencias del Estado* que prevê ser o Ministro do Interior a dirigir este plano, em todas as suas fases. O plano estipula também que o Ministro do Interior presidirá ao *Comité Estatal de Coordinación y Dirección* e que o vice-presidente será o Diretor da *Dirección General de Protección Civil y Emergencias* (Gobierno de España, 2020).

Em 2021 o Governo de Espanha aprovou a *Estrategia de Seguridad Nacional* com a estrutura do *Sistema de Seguridad Nacional* e a importância do *Consejo de Seguridad Nacional* como órgão responsável pela direção e coordenação das ações no âmbito da gestão de crises. O MDN e o *Jefe de Estado Mayor de la Defensa* participam neste conselho que é apoiado pelo *Comité de Situación* e por comités especializados nos âmbitos setoriais



(Gobierno de España, 2021). Neste sistema, as FFAA têm um papel de apoio, que é solicitado quando os meios das autoridades civis se revelem insuficientes ou incapazes. O apoio das FFAA inicia-se com o emprego dos meios da Unidade Militar de Emergência da região e só depois são mobilizadas outras capacidades das FFAA.

Salienta-se que a *Ley de Seguridad Nacional* contempla aspetos relacionados com a resiliência e atribui ao *Consejo de Seguridad Nacional* a responsabilidade de propor medidas de planeamento, em conjunto com as *Administraciones Públicas*, com o intuito de garantir o correto funcionamento do sistema (Ley n.º 36/2015, 2015).

De acordo com V. Cabana (*op. cit.*), a analogia com o sistema português pode ser feita, sendo o *Comité Estatal de Coordinación y Dirección*, dirigido pelo MAI, o equivalente ao CNPCE e a *Dirección General de Protección Civil y Emergencias* a equivalente à ANEPC. Ainda segundo V. Cabana (*op. cit.*), a *Ley de Seguridad Nacional* atribui ao *Consejo de Seguridad Nacional* muitas das responsabilidades que em Portugal estão na competência do CNPCE, no âmbito do SNPCE.

É, então, aceitável considerar que, tal como em Portugal, a responsabilidade em Espanha recai mais no equivalente ao MAI e à ANEPC do que nas FFAA, que têm um papel de apoio.

#### 4.2.2. França

França é país fundador da UE e da OTAN, esteve muito envolvido na Segunda Guerra Mundial e a preparação para situações anormais teve início em 1952 com a criação dos planos municipais *ORganisation des SECours*. Em 1987 são criadas as zonas de defesa, englobando mais do que um município, e em 2004 a situação é revista e é instituída a *Organisation de la Réponse de Sécurité Civile* (ORSEC), tendo a legislação relativa ao assunto sido publicada em 2005 (Décret n.º 1157/2005, 2005) e atualizada em dezembro de 2014.

Segundo A. Richy (entrevista presencial, 30 de março de 2023), o plano ORSEC é elaborado ao nível distrital (*Département*), sob a direção do administrador distrital (*Préfet*) que conta com um oficial das FFAA, designado por *Délégué Militaire Départemental*, para o assessorar nos assuntos militares e para a ativação dos meios militares. As FFAA apenas apoiam e a legislação estabelece que o apoio só deve ser solicitado perante a inexistência, insuficiência, inadequação ou indisponibilidade de meios civis (Préfet de L'Ain, 2021, p. 38).



Ainda de acordo com A. Richy (*op. cit.*), o nível nacional do plano ORSEC compreende um inventário de infraestruturas críticas e uma análise dos riscos e dos efeitos potenciais das ameaças de qualquer natureza à segurança dessas infraestruturas, de pessoas, de bens e do ambiente, identificadas por entidades públicas e privadas. A lei atribui às entidades a responsabilidade de se prepararem para os riscos identificados, elaborando planos que são transmitidos ao município (Décret n.º 1157/2005, 2005).

Considera-se, então, que em França as FFAA têm uma missão de apoio às entidades civis que coordenam o sistema, existindo um representante em cada município que assessora o Presidente da Câmara e assegura o encaminhamento dos pedidos de apoio, mas sempre perante a inexistência, insuficiência, inadequação ou indisponibilidade de meios civis.

#### 4.2.3. Reino Unido

O Reino Unido é fundador da OTAN e pertenceu à UE de 1973 a 2019. A preocupação do Reino Unido com a preparação do país para resistir a ameaças começou a ser legislada em 1937 com a publicação da *Air Raid Precautions Act 1937*. Em 1939 é publicada a *Civil Defence Act 1939* e mais tarde, em 1954, a *Civil Defence (Armed Forces) Act 1954*. A evolução destes textos é natural, se considerarmos o período em causa e o envolvimento direto do Reino Unido no conflito que grassava na Europa. A norma de 1937 impunha regras específicas para dificultar a deteção por parte da aviação inimiga e a obrigatoriedade de as entidades de socorro imediato atuarem coordenadas para garantir a redundância do socorro (Vlexjustis, 2023).

Segundo K. Murphy (entrevista por *email*, 30 de março de 2023), já naquela altura existia uma clara separação entre as funções e tarefas militares, atribuídas às FFAA, e as tarefas aos cidadãos e às restantes autoridades. Atualmente, e ainda de acordo com K. Murphy (*op. cit.*), as FFAA continuam a apoiar as entidades setoriais que são responsáveis por se prepararem para situações anómalas e de contribuírem para a identificação de infraestruturas críticas, aumentando a resiliência.

As FFAA possuem uma publicação doutrinária do *Ministry of Defence* (MoD) sobre a ajuda militar a autoridades civis, descrevendo-a como “operações militares conduzidas no Reino Unido envolvendo recursos da Defesa em resposta a pedidos do governo ou de autoridades civis” (MoD, 2021). Estes pedidos são aprovados pelo MDN quando existe clara necessidade e comprovada inexistência de capacidades civis disponíveis (MoD, 2021).

Atualmente, o Reino Unido dispõe de um “programa de capacidades de resiliência”, desenvolvido por cada área setorial e coordenado pelo “secretariado de contingências civis”,



na dependência do Gabinete do Primeiro-Ministro, responsável por definir missões e tarefas setoriais, bem como assegurar a coordenação do apoio das FFAA, através do *Defence Council*, órgão presidido pelo *Secretary of State for Defence* (equivalente ao MDN) e com a participação do equivalente ao CEMGFA e aos Chefes dos Ramos.

Considera-se, por conseguinte, que no Reino Unido o sistema é coordenado por uma entidade na dependência do Gabinete do Primeiro-Ministro que lida com as capacidades que não residem nas FFAA, a quem é solicitado apoio, se, comprovadamente, necessário.

#### 4.2.4. Roménia

A Roménia aderiu à OTAN em 2004 e à UE em 2007 e é, dos países analisados, o que tem menor influência das origens da OTAN e uma maior influência da antiga União Soviética. Sobre este facto, Zulean e Prelipcean (2012) referem que a transição de um modelo autoritário comunista de preparação para emergências para um sistema civil de emergência típico de uma democracia acarreta desafios à conceção de um sistema eficiente.

Segundo o IICT (2015), o conceito romeno de gestão de crises é um assunto civil que os militares podem apoiar. Refere ainda que o país tem um sistema nacional para a gestão de emergências, regulado pela Portaria n.º1, de 29 de janeiro de 2014, (atualizada em 4 de julho de 2015). Segundo P. Pricop (entrevista por *email*, 25 de abril de 2023), o sistema é coordenado pelo Primeiro-Ministro e integra o Comité Nacional para Situações Especiais de Emergência, presidido pelo Vice-Primeiro-Ministro para a Segurança Nacional, sendo o Ministro do Interior o Vice-Presidente deste comité (Portaria n.º 1, 2014). A mesma legislação refere, no n.º 1 do art.º 4.º, que:

[...] se a dimensão ou intensidade da emergência ultrapassar a capacidade de intervenção das estruturas responsáveis pela gestão da emergência, o [MDN] poderá apoiar com pessoal e meios, a pedido do presidente do Comité Nacional para as Situações Especiais de Emergência.

É, assim, possível verificar que também na Roménia o sistema é liderado pela componente civil, com relevância para a Administração Interna, e que as FFAA têm essencialmente um papel de apoio.

#### 4.2.5. Análise do papel das Forças Armadas de países aliados em sistemas análogos de Planeamento Civil de Emergência

Na dimensão jurídica constata-se que todos os países analisados têm legislação específica e clara, com orientações concretas a todos os intervenientes sobre o assunto. Todos mencionam o papel central de entidades, que não a Defesa, e mencionam a entidade



coordenadora, apesar de diferente em cada caso. Todos referem o carácter de apoio das FFAA, independentemente da forma mais ou menos explícita.

Na dimensão militar é possível constatar que as FFAA destes países atuam em apoio e em resposta a pedidos das autoridades civis, sempre no âmbito das suas capacidades e em situações em que a componente civil não tem os meios necessários.

#### 4.2.6. Síntese conclusiva e resposta à questão derivada 2

Conforme ilustrado no Quadro 5 (Apêndice I), verifica-se que as FFAA dos países aliados analisados atuam de forma análoga às FFAA portuguesas, estando envolvidas nos mecanismos e nos processos dos seus países, sempre coordenados por entidades civis, seja ao nível do chefe do governo ou do ministério responsável pela segurança ou administração interna. Em todos os países analisados, as FFAA desempenham, tal como em Portugal, um papel de apoio às entidades civis, respondendo com as suas capacidades aos pedidos que lhes sejam colocados, de acordo com a legislação em vigor, que está atualizada e é clara.

Considera-se assim respondida à QD2 e analisado o OE2.

### **4.3. Relação entre as Forças Armadas e o Sistema Nacional de Planeamento Civil de Emergência nos estados de exceção**

#### 4.3.1. Estado de emergência

Nas dimensões jurídica e política, a legislação prevê, no caso de declaração do estado de emergência, um “...reforço dos poderes das autoridades administrativas civis e o apoio às mesmas por parte das [FFAA]” (Lei n.º 44/86, 1986). É, portanto, explícito que compete às FFAA a responsabilidade de apoiarem com as suas capacidades. A legislação explicita ainda que a declaração do estado de emergência terá de referir qual o grau de reforço dos poderes das autoridades administrativas civis e o “apoio às mesmas pelas [FFAA], sendo caso disso” (Lei n.º 44/86, 1986).

Na dimensão militar verifica-se que o apoio das FFAA será sempre acionado sob pedido e nos limites das suas capacidades, pelo que caberá às FFAA assegurarem a prontidão e a disponibilidade das suas capacidades, quando, onde e para o que for solicitado.

Relativamente a este papel exclusivamente de apoio das FFAA, V. Pinto (*op. cit.*) salienta o perigo de manter as FFAA afastadas do planeamento, porque este sistema existe para situações anómalas, naturais ou provocadas, que requerem quase sempre o apoio das FFAA, exigindo um planeamento rigoroso dos meios a empenhar para cada situação.



#### 4.3.2. Estado de sítio

Na dimensão política e jurídica o estado de sítio também está regulado pela Lei n.º 44/86, de 30 de setembro de 1986, referindo que: a declaração do estado de sítio terá de mencionar os poderes conferidos às autoridades militares; o exercício de direitos, liberdades e garantias será parcialmente suspenso ou restrito e estabelecida a subordinação das autoridades civis às autoridades militares ou mesmo a sua substituição por estas; as Forças de Segurança ficarão colocadas, para efeitos operacionais, sob o comando do CEMGFA, por intermédio dos respetivos comandantes/diretores.

Na dimensão militar constata-se que as capacidades das FFAA serão empregues pelo CEMGFA, contribuindo para a resolução da crise em coordenação com as capacidades existentes noutras áreas de atividade do país, que deverão estar previstas no SPNCE.

De acordo com V. Pinto (*op. cit.*), também é importante não esquecer que o papel das FFAA passará do apoio dado em paz ou no estado de emergência, para um papel mais central, inerente ao estado de sítio ou até à declaração da guerra.

#### 4.3.3. Análise da participação nas dimensões militar, política e jurídica

A dimensão militar é indiferente nos estados de exceção, tendo sempre as FFAA a missão de disponibilizar as suas capacidades através do CEMGFA. No entanto, V. Pinto (*op. cit.*) refere que o envolvimento das FFAA deve existir durante todo o processo de PCE, para facilitar a transição de responsabilidades, em situações que não permitam tempo para coordenar.

Na dimensão jurídica e política existe uma clara diferenciação entre as relações de apoio e de subordinação, estando previsto que no estado de emergência as FFAA apoiem as autoridades civis e que no estado de sítio seja “estabelecida a subordinação das autoridades civis às autoridades militares ou a sua substituição por estas” (Lei n.º 44/86, 1986), significando que o CEMGFA recebe as Forças de Segurança sob o seu comando, para efeitos operacionais e através dos respetivos comandantes/diretores.

Importa clarificar a diferença entre o CEMGFA e as FFAA e salientar que, nos termos da lei, é o CEMGFA que passará a dispor, para efeitos da sua atuação, de outros instrumentos legais, de mais responsabilidades e de outras capacidades, para além das pertencentes aos Ramos das FFAA. Considera-se, também, importante salientar que as FFAA continuarão a empregar os seus meios e capacidades em proveito da solução.



#### 4.3.4. Síntese conclusiva e resposta à questão derivada 3

A diferença entre o (ou até ao) estado de emergência e a situação no estado de sítio é, portanto, clara em termos de legislação, verificando-se que as FFAA continuarão a contribuir com as capacidades que possuem em prol do decisor estipulado na lei, sejam as autoridades civis até ao estado de emergência, seja o CEMGFA no estado de sítio.

Esta situação está de acordo com o defendido por L. Pires (*op. cit.*) quando refere que a preocupação da DN deverá ser o permanente acompanhamento da situação (nacional e internacional) que permita identificar indicadores de possível deterioração da situação.

Também D. Costa (*op. cit.*) defende que a preocupação das FFAA deverá continuar a ser a sua preparação para qualquer missão, porque estará assim assegurada a preparação para cumprir todas as tarefas inerentes às diferentes situações.

Conclui-se, assim, que não existe necessidade de o SNPCE prever as capacidades necessárias às FFAA em caso de declaração do estado de sítio, considerando-se respondida a QD3 e, com isso, analisado o OE3

#### **4.4. Possibilidade de potenciar o papel das Forças Armadas no Sistema Nacional de Planeamento Civil de Emergência, e resposta à questão central**

##### 4.4.1. Aspectos característicos do papel das Forças Armadas no Sistema Nacional de Planeamento Civil de Emergência

Da análise efetuada, fundamentalmente através da legislação e dos contributos recolhidos nas entrevistas efetuadas, considera-se que existem alguns aspetos que decorrem do percurso histórico deste processo. Um dos aspetos é o afastamento dos militares em relação ao SNPCE e conseqüente risco de afastamento da preocupação com a eventual necessidade de todos os ministérios apoiarem os esforços das FFAA na resolução de uma crise ou conflito. Considera-se, portanto, importante que exista uma sensibilização ao nível do MDN junto do MAI e do Primeiro-Ministro e aos mais elevados níveis das FFAA junto da ANEPC relativamente à necessidade de manter também uma preocupação com os aspetos relacionados com o apoio às operações militares, em todos os trabalhos das diferentes comissões.

Outro dos aspetos que caracteriza a atual situação foi o afastamento do MDN e o facto de atualmente só existir um representante das FFAA no SNPCE. Considera-se que a escolha do vogal no CNPCE deve por isso recair num Oficial General, ou num Coronel, do EMGFA, permitindo assim aumentar o envolvimento das FFAA relativamente aos estudos e planos setoriais, otimizar o carácter prospetivo de apoio às operações militares e, ainda, facilitar a



transição de uma situação de estado de emergência para o estado de sítio, passando as FFAA a beneficiar de um melhor conhecimento do trabalho feito pelas Comissões de Planeamento de Emergência.

Considera-se também que as desvantagens inerentes ao afastamento do MDN da presidência do CNPCE poderiam ser mitigadas pela integração de um elemento da DGPDN/MDN como vogal do CNPCE.

#### 4.4.2. Síntese conclusiva e resposta à questão central

Em resposta à QC *de que forma pode ser potenciado o papel das FFAA no SNPCE* conclui-se que é possível potenciar este papel e mitigar os desafios colocados pela natural evolução da legislação, nomeadamente através da nomeação de um vogal do MDN para o CNPCE e que escolha do vogal das FFAA recaia num oficial com um posto que optimize essa representação. Considera-se ainda importante garantir a sensibilização dos decisores para a importância do eventual apoio às operações.

Noutros países e em sistemas análogos de PCE, constata-se que a participação das FFAA é, como em Portugal, essencialmente de apoio, pelo que se julga ser uma tendência normal de boas práticas que deve ser otimizada e não contrariada. Constata-se também que, não só não existem vantagens em comunicar ao CNPCE as capacidades necessárias às FFAA, como se identificam desvantagens relacionadas com a segurança, decorrentes da divulgação do que poderiam ser consideradas vulnerabilidades das FFAA.

Entende-se, por isso, que o papel das FFAA no SNPCE será potenciado se forem adotadas as seguintes medidas: nomear um Oficial General ou um Coronel do EMGFA, como vogal das FFAA no CNPCE; rentabilizar o acompanhamento dos trabalhos das Comissões de Planeamento de Emergência; incentivar a realização de ações ou eventos de sensibilização aos elementos do SNPCE, relativamente à importância do eventual apoio às operações militares em estado de sítio ou, no limite, em guerra.



## 5. Conclusões

O PCE é uma necessidade dos Estados e, no caso particular dos países que integram a OTAN, essa necessidade surgiu essencialmente para apoio à condução das operações militares, evoluindo posteriormente para um conceito que se afasta da necessidade puramente militar e, com isso, afasta o MDN, a DN e as FFAA do centro deste processo, ampliando para o nível de governação do estado face a qualquer situação anormal que possa vir a ocorrer.

Nesta sequência, e considerando que o objeto desta investigação eram as FFAA no SNPCE, a mesma foi delimitada no domínio temporal, ao período entre 1991 e dezembro de 2022; no domínio espacial, a Portugal, analisando-se também a influência da OTAN e a participação das FFAA de países aliados (Espanha, França, Reino Unido e Roménia); finalmente, no domínio de conteúdo, à análise do quadro legislativo em vigor, no âmbito do SNPCE, assim como no que respeita ao papel das FFAA no SNPCE durante o estado de sítio e o estado de emergência. Sobre esta delimitação de conteúdo, importa relembrar que o estado de guerra não foi considerado, por se entender que se reveste de características tão particulares que não se enquadram na especificidade do tema.

Relativamente ao procedimento metodológico, esta investigação seguiu um raciocínio indutivo e uma estratégia qualitativa, com um desenho de pesquisa do tipo estudo de caso, consubstanciada numa análise documental e em entrevistas semiestruturadas.

O SNPCE está estruturado e consolidado em Portugal, com organização e objetivos claramente definidos, equiparado à situação existente em países aliados como Espanha, França, Reino Unido e Roménia, permitindo reagir com eficácia e eficiência se e quando for necessário.

A ampliação do conceito efetuada pela OTAN em 2022 permite concluir que a postura dos aliados em relação ao PCE segue orientada para uma preocupação mais abrangente que deixa de colocar a ênfase nas operações militares para a colocar na garantia da preparação dos países que conduza a mecanismos facilitadores da recuperação rápida de qualquer situação anómala. O apoio civil às operações militares não desapareceu e competirá às FFAA dos países aproveitarem a amplitude da legislação e garantirem que esses aspetos continuarão a ser considerados, mesmo que o quadro legislativo se tenha tornado menos explícito. A legislação em Portugal segue as tendências dos países aliados analisados.

As recentes alterações efetuadas pela OTAN, ampliando para o conceito de resiliência, e o facto de a legislação de 2020 ainda se encontrar em fase de implementação e abordar a



resiliência de forma breve, podem constituir uma oportunidade para as FFAA contribuírem para uma próxima revisão do normativo legislativo em Portugal. Poderá não ser tão cedo, mas justifica-se alertar para a necessidade de preparação atempada que permita consolidar os objetivos e os interesses das FFAA, para quando a oportunidade surgir. Conclui-se, portanto, que será do interesse das FFAA debater este assunto, preparando a sua posição para o (eventual) momento de revisão da legislação.

Conclui-se, ainda, que existem algumas contradições entre alguns diplomas, nomeadamente quanto ao papel do MDN, entre a LDN e o Decreto-Lei que em 2020 estabelece o SNPCE, ou incoerências, nomeadamente quanto à inclusão das FFAA no Decreto-Lei n.º 20/2022, de 28 de janeiro, como uma das entidades responsáveis por submeter ao CNPCE planos de segurança das infraestruturas críticas da DN, sem nenhuma referência explícita à sua especificidade.

A comparação entre os Decretos-Lei publicados em 1991 e em 2020 permite constatar que a evolução da legislação em Portugal, no âmbito do PCE, tem vindo a substituir a DN pela Administração Interna e os quadros das FFAA por elementos licenciados, ligados ou não à administração pública. As alterações e a evolução da legislação permitem concluir que as FFAA não se encontram atualmente tão diretamente envolvidas no PCE como se encontravam em 1991. O simples facto de estarem mais envolvidos no início do CNPCE, permitia que as FFAA estivessem (poder-se-á até dizer que impelia as FFAA a estarem) muito mais cientes das vulnerabilidades e das capacidades em cada uma das áreas de governação do país. Este aspeto permitiria que a fase de execução ou de intervenção pudesse ser mais rápida e ajustada. O atual envolvimento das FFAA, efetuado através de um vogal no CNPCE, poderá ser suficiente se for potenciado, estimulando-se a proatividade deste elemento junto das Comissões de Planeamento de Emergência.

Conclui-se, portanto, que o atual desenho do sistema poderá melhorar a preparação das capacidades que não pertencem às FFAA, todavia afasta-as, bem como ao MDN, deste processo, o que poderá ter impacto, caso seja declarado o estado de sítio.

Conclui-se, também, que as FFAA deverão rentabilizar a situação atual, pois é esta a legislação que está em vigor e o aproveitamento cabal da amplitude de atuação das FFAA permitido pela legislação poderá otimizar o papel das FFAA no SNPCE.

Neste enquadramento, e procurando cumprir o OE1, *analisar o papel das FFAA no SNPCE, considerando as orientações da OTAN*, e responder à QD1, *qual a ação das FFAA no SNPCE*, foram avaliadas as dimensões militar, jurídica e política da investigação, tendo



por base a análise documental e de conteúdo às entrevistas realizadas a especialistas militares e civis, consolidando com a análise documental, os resultados obtidos.

Neste âmbito, conclui-se que, na dimensão militar, as FFAA têm participado no SNPCE, quando solicitado o seu apoio e em complementaridade às capacidades disponibilizadas por outras entidades. O envolvimento de elementos da DN no CNPCE tem diminuído, mas o papel das FFAA mantém-se.

Nas dimensões jurídica e política, mencionadas em conjunto devido à sua interligação, conclui-se que Portugal tem uma estrutura legislativa semelhante à dos países analisados, sendo clara a preocupação política em manter este assunto atualizado, em procurar aperfeiçoar, continuamente, o SNPCE, mantendo ainda um acompanhamento das orientações emanadas pela OTAN.

No que respeita ao OE2, *analisar o papel das FFAA de países aliados em sistemas análogos de PCE*, e respondendo à QD2, *qual a participação das FFAA de países aliados em sistemas análogos de PCE*, foi investigada a dimensão jurídica e militar do papel das FFAA de Espanha, França, Reino Unido e Roménia, tendo-se concluído que as FFAA destes países aliados também participam em apoio das autoridades civis, em caso de necessidade e em resposta aos seus pedidos, sempre que os meios civis sejam inadequados ou insuficientes.

Relativamente ao OE3, *analisar os contributos do SNPCE em caso de intervenção das FFAA em estado de sítio*, e respondendo à QD3, *quais as capacidades necessárias às FFAA, que deverão estar previstas no SNPCE, em caso de declaração do estado de sítio*, foram também investigadas as dimensões jurídica, militar e política.

Quanto à dimensão militar, conclui-se que não existem vantagens em se incluírem nos trabalhos das Comissões de Planeamento de Emergência, as capacidades necessárias às FFAA. As FFAA mantêm o controlo e a operacionalidade das suas capacidades, disponibilizando-as quando assim for solicitado ou necessário.

Quanto às dimensões jurídicas e políticas, novamente consideradas em conjunto, conclui-se que a legislação é clara quanto a esta separação e nada refere quanto à passagem de informação das FFAA para o SNPCE.

Nesta sequência, e no que diz respeito ao OG, *analisar o papel das FFAA no SNPCE*, e em resposta à QC, *de que forma pode ser potenciado o papel das FFAA no SNPCE*, entende-se que existem condições para melhorar o atual papel das FFAA no SNPCE, tendo sido identificadas algumas recomendações de ordem prática, consubstanciadas nas possíveis vantagens da reestruturação da ligação da DN ao SNPCE, através: da inclusão de um



elemento da DGPDN/MDN como vogal do CNPCE, materializando o nível político-estratégico; da nomeação de um Oficial General ou Coronel do EMGFA como vogal das FFAA no CNPCE, consubstanciando o nível estratégico-militar; e de um maior envolvimento do vogal das FFAA no trabalho das Comissões de Planejamento de Emergência.

Concorda-se que as situações anormais e complexas que originam crises e que exigem a resposta coordenada do Estado têm maioritariamente origem natural, pelo que se justifica uma maior relevância das autoridades civis na fase de planeamento deste processo. No entanto, importa compreender que, mesmo nestes casos, a situação pode degradar-se e ser declarado o estado de sítio, alterando o papel destinado às FFAA. É nesse sentido que se admite ser fundamental envolver mais as FFAA em todo o processo, considerando-se que, só assim, se maximiza a eficiência no momento da transição de responsabilidades. No fundo, trata-se de aplicar um princípio conhecido dos militares: planejar para o mais provável, acautelando o mais perigoso.

Avalia-se, ainda, que a questão relacionada com o posto do vogal representante das FFAA no CNPCE não é despiciente nesta situação. A competência do militar não está em causa, mas a nomeação de um Major para a única posição disponibilizada às FFAA para acompanhar todo o processo poderá implicar menos sucesso no que se entende ser o objetivo. A eventual nomeação de um Oficial General (equiparado aos vogais diretores-gerais) ou de um Coronel (equiparado aos vogais subdiretores-gerais) poderia permitir, principalmente nesta fase inicial dos trabalhos em que as comissões estão a definir o seu plano de trabalhos, um papel mais interventivo das FFAA no processo e, conseqüentemente, no SNPCE.

A presente investigação confirma a vantagem de um papel mais interventivo das FFAA no SNPCE, aproveitando os limites da atual legislação. É fundamental assegurar a manutenção de uma preocupação com a resiliência do país e com a facilidade de transitar do estado de emergência para o estado de sítio, em que seja necessário o produto do trabalho das Comissões de Planejamento de Emergência e o apoio das autoridades civis às operações militares.

O objetivo final de potenciar o papel das FFAA no SNPCE não deve passar por se ambicionar mais elementos (das FFAA) ou mais entidades envolvidas. O envolvimento será maior e melhor, se forem rentabilizados os limites que a atual legislação confere, designadamente através da nomeação de um vogal das FFAA com maior posto e, com isso, maior capacidade de acompanhamento dos trabalhos das comissões.



Como contributo para o conhecimento, entende-se tratar-se de um estudo original sobre o papel das FFAA no SNPCE, que identifica potenciais áreas de melhoria e que confirma que Portugal acompanha as tendências dos aliados analisados.

Propõe-se que as FFAA nomeiem um Coronel ou um Brigadeiro-General para vogal das FFAA no CNPCE e que apoiem/incentivem ações de sensibilização sobre a importância do PCE.

Em termos de limitações da investigação, considera-se o facto de toda a legislação relativa à Roménia ter sido traduzida de romeno para inglês através de um programa informático, e o facto de existir uma carência de obras sobre o tema, mesmo no que respeita a artigos científicos.

Em termos de estudos futuros, considera-se profícuo realizar-se uma avaliação sobre a forma como os trabalhos das Comissões podem contribuir para a eficiência do planeamento militar.



## Referências bibliográficas

- Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil [ANPC]. (2009). Glossário de Protecção Civil [página *online*]. Retirado de [http://www.prociv.pt/bk/EDICOES/OUTRASEDICOES/Documents/GLOSSARIO-31\\_Mar\\_09.pdf](http://www.prociv.pt/bk/EDICOES/OUTRASEDICOES/Documents/GLOSSARIO-31_Mar_09.pdf)
- Décret n.º 1157/2005, 13 septembre (2005). *Principes communs des plans ORSEC*. Journal officiel de la République Française, 215, Paris: Direction de l'information légale et administrative. Retirado de <https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf?id=B3ks1LEEszh6st0FO6cLYt2zup93I6QTVIOrDQLksWk=>
- Decreto-Lei n.º 279/84, de 13 de agosto (1984). *Estabelece o Conselho Nacional de Planeamento Civil de Emergência*. Diário da República, 1.ª Série, 211, 9298-9304. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Decreto-Lei n.º 153/91, de 23 de abril (1991). *Estabelece o Sistema Nacional de Planeamento Civil de Emergência*. Diário da República, 1.ª Série-A, 94, 2283-2289. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Decreto-Lei n.º 126-B/2011, de 29 de dezembro (2011). *Aprova a orgânica do Ministério da Administração Interna*. Diário da República, 1.ª Série, 249, 5516-(14)-5516-(20). Lisboa: Ministério da Administração Interna.
- Decreto-Lei n.º 73/2012, de 26 de março (2012). *Altera a orgânica da Autoridade Nacional de Protecção Civil aprovada pelo Decreto-Lei n.º 75/2007*. Diário da República, 1.ª Série, 61, 1436-1439. Lisboa: Ministério da Administração Interna.
- Decreto-Lei n.º 45/2019, de 01 de abril (2019). *Aprova a orgânica da Autoridade Nacional de Emergência e Protecção Civil*. Diário da República, 1.ª Série, 64, 1798-1808. Lisboa: Ministério da Administração Interna.
- Decreto-Lei n.º 43/2020, de 21 de julho (2020). *Estabelece o Sistema Nacional de Planeamento Civil de Emergência*. Diário da República, 1.ª Série, 140, 17-24. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Decreto-Lei n.º 20/2022, de 28 de janeiro (2022). *Aprova os procedimentos para identificação, designação, protecção e aumento da resiliência das infraestruturas críticas nacionais e europeias*. Diário da República, 1.ª Série, 20, 2-16. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.



- Exército Português [EP] (2018). *Plano de Apoio Militar de Emergência do Exército*. Lisboa: Autor.
- Gobierno de España (2020). *Plan Estatal General de Emergencias de Protección Civil*. Madrid: Autor. Retirado de [https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/archivos-y-documentacion/documentacion-y-publicaciones/publicaciones-descargables/proteccion-civil/PLEGEM\\_126210029\\_web.pdf](https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/archivos-y-documentacion/documentacion-y-publicaciones/publicaciones-descargables/proteccion-civil/PLEGEM_126210029_web.pdf)
- Gobierno de España (2021). *Estrategia de Seguridad Nacional 2021*. Madrid: Autor. Retirado de <https://www.dsn.gob.es/es/documento/estrategia-seguridad-nacional-2021>
- Institute of Information and Communication Technologies [IICT] (2015). *Romania: Capabilities, Organisations, Policies and legislation in crisis management and disaster response*. Retirado de <http://connections-qj.org/article/romania-capabilities-organisations-policies-and-legislation-crisis-management-and-disaster>
- Lei n.º 44/86, de 30 de setembro (1986). *Estabelece o regime do estado de sítio e do estado de emergência*. Diário da República, 1.ª Série, 225, 2779-2783. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de agosto (2005). *Sétima revisão constitucional da Constituição de República Portuguesa*. Diário da República, 1.ª Série, 155, 4642-4686. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei Orgânica 1-B/2009, de 7 de julho (2009). *Aprova a Lei de Defesa Nacional*. Diário da República, 1.ª Série, 138, 4541-4550. Lisboa: Assembleia da República.
- Ley 36/2015, de 28 de septiembre (2015). *Ley de Seguridad Nacional*. Boletín Oficial del Estado, Sec I, 233, 87106-87117. Madrid: Jefatura del Estado
- Ministry of Defence (2021). *Joint Doctrine Publication 02 – UK Operations: the Defence contribution to resilience*. Londres: Autor. Retirado de [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/1120464/20221128-JDP\\_02\\_Web.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1120464/20221128-JDP_02_Web.pdf)
- OTAN. (2022a, 16 de dezembro). Item Civil Emergency Planning in NATO [página *online*]. Retirado de <https://archives.nato.int/civil-emergency-planning-in-nato>
- OTAN. (2022b, 17 de dezembro). Resilience Committee [página *online*]. Retirado de [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_50093.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50093.htm)



- OTAN. (2022c, 18 de dezembro). Resilience, civil preparedness and Article 3 [página *online*]. Retirado de [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_132722.htm?selectedLocale=en](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132722.htm?selectedLocale=en)
- Portaria n.º 1, de 29 de janeiro de 2014. *Sistema Nacional de Gestão de Emergências*. Bucareste: Governo. Retirado de [http://www.dsu.mai.gov.ro/wp-content/uploads/2015/07/OUG\\_1\\_2014.pdf](http://www.dsu.mai.gov.ro/wp-content/uploads/2015/07/OUG_1_2014.pdf)
- Préfet de L'Ain (2021). *Plan ORSEC: Dispositions Générales*. Bourg-en-Bresse: Autor. Retirado de [https://www.ain.gouv.fr/contenu/telechargement/13140/101106/file/dispositions\\_generales\\_orsec\\_approuvees\\_le\\_25-10-2018\\_v2021\\_.pdf](https://www.ain.gouv.fr/contenu/telechargement/13140/101106/file/dispositions_generales_orsec_approuvees_le_25-10-2018_v2021_.pdf)
- Ribeiro, A. S. (2020). As Forças Armadas e as Respostas de Emergência a Crises Complexas – Lições Aprendidas e Desafios. *Cadernos do IDN*, 43, pp. 7-10. Retirado de [https://www.idn.gov.pt/pt/publicacoes/idncadernos/Documents/2021/IDN\\_Cadernos\\_43.pdf](https://www.idn.gov.pt/pt/publicacoes/idncadernos/Documents/2021/IDN_Cadernos_43.pdf)
- Santos, L.A.B. & Lima, J.M.M.V. (Coords) (2019). *Orientações Metodológicas para a Elaboração de Trabalhos de Investigação* (2.ª edição revista e atualizada) Cadernos do IUM, 8. Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- Sarmiento, M. (2013). *Metodologia Científica para elaboração, escrita e apresentação de teses*. Lisboa: Universidade Lusíada.
- UK Government (2023, 23 de abril). Resilience Capabilities Programme [Página *online*]. Retirado de <https://www.gov.uk/guidance/preparation-and-planning-for-emergencies-the-capabilities-programme>
- Vlexjustis (2023, 23 de abril). The Air-Raid Precautions Act 1937 [Página *online*]. Retirado de <https://vlex.co.uk/vid/air-raid-precautions-act-808223197>
- Zulean, M., Prelipcean, G. (2012). *Emergency preparedness in Romania*. Science Direct, Retirado de <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0040162512002892?via%3Dihub>



## **Apêndice A – Conceitos enquadrantes**

Como enquadrantes desta investigação, apresentam-se os seguintes conceitos:

### **Apoio Militar de Emergência**

Considera-se uma versão adaptada da definição do Exército Português (EP, 2018) entendendo-se o Apoio Militar de Emergência como a utilização das capacidades das FFAA em apoio às autoridades civis na resposta a emergências complexas, naturais ou provocadas, em especial nas áreas do socorro, apoio às populações afetadas, logística, comunicações de emergência, engenharia e apoio sanitário.

### **Crise**

Adota-se a definição de crise da ANPC, descrita no “Glossário de Protecção Civil”, como sendo uma “situação delicada, em que por circunstâncias de origem interna ou externa, se verifica uma rutura violenta da normalidade ou do equilíbrio dinâmico de um sistema, o que favorece a sua desorganização e descontrolo” (ANPC, 2009, p 17).

### **Estado de sítio**

Emprega-se nesta investigação o prescrito no regime de estado de sítio e de estado de emergência, a Lei n.º 44/86, de 30 de setembro, que define estado de sítio como o momento em que

[...] se verificarem ou estejam iminentes actos de força ou insurreição que ponham em causa a soberania, a independência, a integridade territorial ou a ordem constitucional democrática e não possam ser eliminados pelos meios normais previstos na Constituição e na lei.

### **Estado de emergência**

Considera-se a Lei n.º 44/86, 1986 que define estado de emergência como o momento em que “se verificarem ou ameacem verificar-se casos de calamidade pública.”.

### **Protecção Civil**

Adota-se a definição da ANPC, descrita no “Glossário de Protecção Civil” como sendo uma atividade desenvolvida pelo Estado, pelos cidadãos e por todas as entidades públicas e privadas com a finalidade de prevenir riscos coletivos inerentes a situações de acidente grave ou catástrofe, de atenuar os seus efeitos e proteger e socorrer as pessoas e bens em perigo quando aquelas situações ocorram.

## Apêndice B – Quadro ilustrativo da evolução da legislação

Quadro 2 – Evolução dos principais aspetos da legislação relativa ao Conselho Nacional de Planeamento Civil de Emergência

Entidade / Órgão	Evolução da legislação	
	1991 (Decreto-Lei n.º 153/91)	2020 (Decreto-Lei n.º 43/2020, 2020)
Presidente do CNPCE	MDN	Presidente da ANEPC
Responde perante o...	Primeiro-Ministro	Primeiro-Ministro
Vice-Presidente	“...é uma individualidade civil de reconhecida competência ou um Oficial General...” <sup>4</sup>	“...designado (...) de entre licenciados, vinculados ou não à Administração Pública, dotados de competência técnica, aptidão, experiência profissional e formação adequadas...”
Participantes da Defesa Nacional no CNPCE	MDN (Presidente) e Representante do Estado-Maior-General das Forças Armadas	Representante do Estado-Maior-General das Forças Armadas

<sup>4</sup> Em 1984, o Decreto-lei n.º 279/84, de 13 de agosto estabelecia, no número 4 do Art.º 5.º, que o Vice-Presidente seria nomeado “...de entre oficiais gerais de qualquer ramo das Forças Armadas, ou, excepcionalmente, oficiais superiores, (...) ou individualidade civil de reconhecida competência.”



### Apêndice C – Lista de entidades participantes na investigação

Código	Identificação	Cargo/Especialista
V. Pinto	General Valença Pinto	Antigo CEMGFA
N. Sousa	Vice-Almirante Nobre de Sousa	Chefe de Estado-Maior do Comando Conjunto para as Operações Militares do EMGFA
L. Pires	Major-General Lemos Pires	Diretor-Geral de Política de Defesa Nacional
D. Costa	Brigadeiro-General Duarte da Costa	Presidente da ANEPC e do CNPCE
J. Oliveira	Engenheiro José Oliveira	Vice-Presidente do CNPCE
V. Cabana	Tenente-Coronel Vilares Cabana	Oficial de Ligação do Exército de Espanha
A. Richy	Tenente-Coronel Alain Richy	Oficial de Ligação do Exército de França
K. Murphy	Tenente-Coronel Kian Murphy	Adido de Defesa do Reino Unido em Portugal
P. Pricop	Coronel Pompiliu Pricop	Adido de Defesa da Roménia na Turquia



## Apêndice D – Guião das entrevistas – especialistas nacionais



**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR**  
**DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS**  
**CURSO DE PROMOÇÃO A OFICIAL GENERAL**  
**2022/2023**

### Guião de entrevista

A presente entrevista foi elaborada no âmbito do Curso de Promoção a Oficial General (CPOG) 2022/23 para apoio ao Trabalho de Investigação Individual (TII) do **Coronel de Artilharia José Carlos Vicente Pereira**, e tem como objetivo analisar o papel das Forças Armadas (FFAA) no **Sistema Nacional de Planeamento Civil de Emergência (SNPCE)**. O contributo de Vossa Excelência será uma significativa mais-valia para a boa prossecução deste estudo e para a qualidade das conclusões e recomendações da presente investigação. Neste âmbito, solicito autorização para que a análise de conteúdo da entrevista seja citada no trabalho. No entanto, se desejar anonimato e confidencialidade das respostas, solicito que o indique, e tal será devidamente salvaguardado.

Muito grato pela sua disponibilidade e relevante contributo de V. Exa.

### Questões

1. Considera adequado o papel das FFAA no SNPCE, tendo como referência a legislação em vigor? Se possível, responda fazendo alusão aos seguintes aspetos:
  - 1.1 Considera que a Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC) é a melhor entidade para assumir a responsabilidade de coordenar o SNPCE, representando Portugal no Comité de Resiliência da OTAN e de garantir o cumprimento nacional das orientações da OTAN?



- 1.2 Considera que estão claramente definidas as responsabilidades da ANEPC e das FFAA?
  - 1.3 Considera que a legislação é clara quanto à necessidade de prever um eventual apoio às operações militares?
  - 1.4 Considera que a responsabilidade de prever as atividades e a preparação das capacidades não militares do país devia ser efetuada em ligação às FFAA?
  - 1.5 Considera que competirá às FFAA informar o SNPCE relativamente às capacidades inexistentes na sua estrutura, mas necessárias para o cumprimento da sua missão em caso de estado de sítio?
2. Considera que a legislação é explícita na separação entre as situações até ao estado de emergência (em que as decisões são tomadas pelos órgãos de soberania no regular funcionamento das instituições democráticas) e o estado de sítio (em que as FFAA, através do CEMGFA, assumem maior importância nas decisões)?
3. Considera que a nomeação de um vogal do MDN (no CNPCE) e de um elemento de ligação das FFAA em cada uma das Comissões de Planeamento de Emergência poderia otimizar o sistema tendo em vista a possível necessidade de transição de responsabilidades inerentes aos estados de emergência e de sítio?
4. Que melhorias podem ser implementadas no relacionamento entre as FFAA e o SNPCE?



## **Apêndice E – Guião das entrevistas – especialistas internacionais**



**MILITARY UNIVERSITY INSTITUTE  
POST GRADUATE STUDIES DEPARTMENT  
GENERAL OFFICER PROMOTION COURSE 2022/2023**

### **PRE-INTERVIEW DOCUMENT**

This interview was conducted within the scope of the General Officer Promotion Course 2022/2023 as part of the final thesis of Colonel Vicente Pereira. This interview aims to analyse the Armed Forces' involvement in some allied countries' National Civil Emergency Planning System. The intention is to be based upon open-source information.

Considering the academic purpose of this thesis, permission to use this open-source and publicly released information is requested. Thank you again for your time and contributions.

#### **Questions**

1. Is there legislation establishing the Civil Emergency Planning System?
  - 1.1 Which authority/entity has the responsibility for coordinating the actions of the different areas within this system?
  - 1.2 What is the role (involvement) of the Armed Forces in the Civil Emergency Planning System?
2. How is the work of Civil Emergency Planning carried out?
  - 2.1 Is it based on commissions/committees for each core area (transport, energy, communications, etc)?
  - 2.2 Does the work of the Civil Emergency Planning System also address the Armed Forces' capabilities?
3. Is there any “permanent link” (periodic meetings or liaison officers) between the Armed Forces and the work conducted by the Civil Emergency Planning System?

## Apêndice F – Análise do conteúdo das entrevistas realizadas

### 1. Considera adequado o papel das FFAA no SNPCE, tendo como referência a legislação em vigor?

	Unidade de contexto	Unidade de registo
V. Pinto	Não. O SNPCE visa situações de exceção, que implicarão sempre a participação das FFAA. Por essa razão, deveria existir um maior envolvimento das FFAA no SNPCE.	<b>Caracterização:</b> Adequação do papel das FFAA no SNPCE. <b>Adequado ou inadequado:</b> Inadequado porque não prevê a transição para as situações mais críticas.
N. Sousa	Não. A evolução da legislação e o período de paz que a influenciou, provocou um afastamento dos militares por parte das autoridades civis e um alheamento das FFAA perante o assunto, face às necessárias prioridades a atribuir à lista de missões e tarefas para cumprir.	<b>Caracterização:</b> Adequação do papel das FFAA no SNPCE. <b>Adequado ou inadequado:</b> Inadequado, porque também se criou um afastamento das FFAA a este assunto.
L. Pires	Não. A DN deveria ter uma maior capacidade de acompanhar a situação (nacional e internacional) que se foi perdendo com a diminuição da importância dada ao sistema de gestão de crises.	<b>Caracterização:</b> Adequação do papel das FFAA no SNPCE. <b>Adequado ou inadequado:</b> Inadequado, porque as FFAA não acompanham de forma contínua a situação nacional e internacional.
D. Costa	Sim. A legislação foca mais a preparação nas áreas não militares, mas pressupõe que as FFAA continuarão a trabalhar na sua área e a manter as suas capacidades prontas. A legislação atual permite mais liberdade de ação do que a que está a ser utilizada pelas FFAA, nomeadamente a rentabilização do trabalho do seu vogal no CNPCE.	<b>Caracterização:</b> Adequação do papel das FFAA no SNPCE. <b>Adequado ou inadequado:</b> Adequado, porque o sistema prevê um vogal das FFAA que pode acompanhar todo o processo.
J. Oliveira	Sim. O SNPCE visa essencialmente a preparação das capacidades que não estão afetas às FFAA. A existência de um vogal no CNPCE é suficiente para garantir esta ligação.	<b>Caracterização:</b> Adequação do papel das FFAA no SNPCE. <b>Adequado ou inadequado:</b> Adequado porque o sistema visa as capacidades não militares.

60% dos entrevistados refere que, por diferentes razões, o papel não é o mais adequado. O afastamento justificado com a legislação, o alheamento proporcionado pelo longo período de paz e a inexistência de um mecanismo/processo de acompanhamento da situação, por parte da DN, resumem os aspetos mencionados. 40% dos entrevistados refere que o sistema é o adequado, dada a sua natureza e finalidade primária.

1.1 Considera que a Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC) é a melhor entidade para assumir a responsabilidade de coordenar o SNPCE, representando Portugal no Comité de Resiliência da OTAN e de garantir o cumprimento nacional das orientações da OTAN?

	Unidade de contexto	Unidade de registo
V. Pinto	Pode ser a melhor entidade para coordenar o sistema, mas considero que o importante é o sistema e o papel das FFAA nesse sistema. Desconhece se as orientações estão a ser cumpridas.	<b>Caracterização:</b> Entidade responsável e cumprimento das orientações da OTAN? <b>ANEPC ou FFAA:</b> ANEPC é uma boa solução, mas não se pode esquecer as FFAA. <b>Existe o cumprimento das orientações:</b> Desconhece se as orientações estão a ser cumpridas.
N. Sousa	Sim, mas devia contar com o contributo das FFAA, principalmente no âmbito da Aliança. As orientações da OTAN que chegam através do MND, são consideradas pelas FFAA, mas não como parte do SNPCE.	<b>Caracterização:</b> Entidade responsável e cumprimento das orientações da OTAN? <b>ANEPC ou FFAA:</b> ANEPC, mas sempre com as FFAA. <b>Existe o cumprimento das orientações:</b> Sim, mas não através do SNPCE.
L. Pires	Sim, desde que se mantenha a integração da posição relativa à DN. As orientações que o MDN recebe são transmitidas às FFAA.	<b>Caracterização:</b> Entidade responsável e cumprimento das orientações da OTAN? <b>ANEPC ou FFAA:</b> ANEPC em coordenação com a DGPDN. <b>Existe o cumprimento das orientações:</b> Sim, quer no MDN como nas FFAA.
D. Costa	Sim, porque a posição nacional é mais do que a posição da DN e esta tem sempre a possibilidade de participar. As orientações emanadas pela OTAN são difundidas ao MDN e dado conhecimento ao Sistema de Segurança Interna, conforme necessário.	<b>Caracterização:</b> Entidade responsável e cumprimento das orientações da OTAN? <b>ANEPC ou FFAA:</b> ANEPC, porque tem uma visão que abarca mais do que a componente militar. <b>Existe o cumprimento das orientações:</b> Sim. As recebidas pela ANEPC são disponibilizadas ao MDN.
J. Oliveira	Sim, dado o contexto mais abrangente de resiliência do país. O trabalho do SNPCE ainda é incipiente, mas prevê integrar as orientações do Comité de Resiliência da Aliança.	<b>Caracterização:</b> Entidade responsável e cumprimento das orientações da OTAN? <b>ANEPC ou FFAA:</b> ANEPC, por abarcar as capacidades de resiliência do país. <b>Existe o cumprimento das orientações:</b> Sim, e irá melhorar quando as comissões estiverem implementadas e a trabalhar.

80% dos entrevistados considera que as orientações estão a ser cumpridas. A forma como chegam às FFAA pode ser variada, mas o importante é que a ligação à OTAN se mantém e os trabalhos dos aliados são acompanhados. 20% dos entrevistados assumem que desconhecem, apenas porque já não se encontram no ativo e não acompanham com esse detalhe.

### 1.2 Considera que estão claramente definidas as responsabilidades da ANEPC e das FFAA

	Unidade de contexto	Unidade de registo
V. Pinto	A lei é clara e raramente refere as FFAA, a não ser no papel de apoio ou nos estados de exceção.	<b>Caracterização:</b> Definição de responsabilidades na legislação. <b>Responsabilidades bem definidas:</b> Sim, mas quase por omissão.
N. Sousa	Sim, apesar de serem vagas as referências explícitas às FFAA.	<b>Caracterização:</b> Definição de responsabilidades na legislação. <b>Responsabilidades bem definidas:</b> Sim, mas vaga quanto às FFAA.
L. Pires	Sim, a lei é clara e explícita, centralizando a responsabilidade na ANEPC e atribuindo um carácter essencialmente de apoio às FFAA.	<b>Caracterização:</b> Definição de responsabilidades na legislação. <b>Responsabilidades bem definidas:</b> Sim, e as FFAA devem apoiar.
D. Costa	Sim. Compete às instituições explorarem os limites da lei.	<b>Caracterização:</b> Definição de responsabilidades na legislação. <b>Responsabilidades bem definidas:</b> Sim, competindo às FFAA explorar.
J. Oliveira	Sim. O sistema está vocacionado para as capacidades não militares, o que está refletido na lei. As FFAA podem participar como Agentes de Proteção Civil ou em apoio.	<b>Caracterização:</b> Definição de responsabilidades na legislação. <b>Responsabilidades bem definidas:</b> Sim, quer para a ANEPC quer para as FFAA.

### 1.3 Considera que a legislação é clara quanto à necessidade de prever um eventual apoio às operações militares?

	Unidade de contexto	Unidade de registo
V. Pinto	A legislação relativa ao SNPCE, não. Essa área deveria estar mais salientada.	<b>Caracterização:</b> Apoio às operações militares. <b>Legislação clara ou omissa:</b> Relativamente a esse apoio, é omissa.
N. Sousa	Não é clara. Apesar de a mencionar, fá-lo de forma tão vaga que levanta dúvidas e dificuldades à exploração das possibilidades das FFAA.	<b>Caracterização:</b> Apoio às operações militares. <b>Legislação clara ou omissa:</b> Omissa, exigindo interpretação e, com isso, desafios à otimização do papel das FFAA.
L. Pires	A lei é clara, apesar de não ser tão explícita relativamente a todos os aspetos. Importa considerar e explorar as vantagens desta situação.	<b>Caracterização:</b> Apoio às operações militares. <b>Legislação clara ou omissa:</b> A legislação é clara apesar de não ser explícita em todos os aspetos.
D. Costa	A lei é clara quanto ao fim a que se destina.	<b>Caracterização:</b> Apoio às operações militares. <b>Legislação clara ou omissa:</b> A lei é clara quanto ao seu fim.
J. Oliveira	A lei é clara e define as entidades envolvidas e o que se espera de cada uma delas. O apoio (mesmo às operações militares) estará assegurado, se o trabalho das comissões e do CNPCE estiver feito.	<b>Caracterização:</b> Apoio às operações militares. <b>Legislação clara ou omissa:</b> A lei é clara quanto aos seus objetivos.

100% dos entrevistados considera que a legislação é clara quanto ao papel da ANEPC e das FFAA. No entanto, não é considerada tão explícita quanto ao papel das FFAA quanto poderia ser, para o otimizar. Relativamente ao apoio às operações militares, 40% dos entrevistados considera que a legislação não é clara quanto a esse apoio. 60% consideram que é clara, apesar de reconhecerem não ser explícita.

1.4 Considera que a responsabilidade de prever as atividades e a preparação das capacidades não militares do país devia ser efetuada em ligação às FFAA?

	Unidade de contexto	Unidade de registo
V. Pinto	Sim, seria sempre vantajoso, dada a finalidade última de planearmos para situações em que as FFAA poderão atuar.	<b>Caracterização:</b> FFAA acompanharem a preparação de capacidades não militares. <b>FFAA envolvidas nos trabalhos das comissões:</b> Sim, para melhorar o planeamento em situações mais exigentes.
N. Sousa	Sim, seria importante, dada a necessidade de prever um incremento de responsabilidades na transição entre os estados de exceção.	<b>Caracterização:</b> FFAA acompanharem a preparação de capacidades não militares. <b>FFAA envolvidas nos trabalhos das comissões:</b> Sim, para otimizar a eficiência no momento da transição.
L. Pires	Não será a prioridade, considerando a necessidade de manter a capacidade de acompanhamento da situação (nacional e internacional) residente no MDN.	<b>Caracterização:</b> FFAA acompanharem a preparação de capacidades não militares. <b>FFAA envolvidas nos trabalhos das comissões:</b> Não será essa a prioridade.
D. Costa	Essa ligação é possível, porque a legislação não restringe as relações do vogal das FFAA no CNPCE.	<b>Caracterização:</b> FFAA acompanharem a preparação de capacidades não militares. <b>FFAA envolvidas nos trabalhos das comissões:</b> Já é possível, através do vogal.
J. Oliveira	Cada comissão tem a noção dos vários objetivos que se pretendem atingir com o PCE, e o sistema permite (e incentiva) a que estabeleçam contactos com entidades que considerem úteis para as apoiar nos trabalhos da sua responsabilidade.	<b>Caracterização:</b> FFAA acompanharem a preparação de capacidades não militares. <b>FFAA envolvidas nos trabalhos das comissões:</b> Não, porque não é esse o fim a que se destina a lei.

40% dos entrevistados refere que seria vantajoso por permitir um melhor planeamento das FFAA para a situação do estado de sítio. 20% considera que não será essa a prioridade e 20% refere que esse acompanhamento é possível, dentro das competências do vogal. 20% considera que as FFAA serão ouvidas sempre que as comissões entendam ser necessário. Apesar de não ser expressiva, considera-se existir uma tendência para considerar vantajoso um papel mais ativo das FFAA nos trabalhos das comissões.

1.5 Considera que competirá às FFAA informar o SNPCE relativamente às capacidades inexistentes na sua estrutura, mas necessárias para o cumprimento da sua missão em caso de estado de sítio?

	Unidade de contexto	Unidade de registo
V. Pinto	Não, até porque isso poderia resultar em maiores riscos para a informação que, naturalmente, poderá não ser de revelar.	<b>Caracterização:</b> Comunicação ao SNPCE de capacidades necessárias às FFAA. <b>Integração das capacidades em falta nas FFAA:</b> Não, pelo risco associado.
N. Sousa	Não. Se as FFAA acompanharem os trabalhos das comissões, poderão efetuar o seu trabalho, protegendo informação sensível, como seriam as “capacidades inexistentes na sua estrutura”.	<b>Caracterização:</b> Comunicação ao SNPCE de capacidades necessárias às FFAA. <b>Integração das capacidades em falta nas FFAA:</b> Não, porque as FFAA poderão preparar-se se conhecerem o trabalho das comissões.
L. Pires	Não faz sentido. As FFAA têm de ter os seus trabalhos efetuados e manter a ligação ao MDN, responsável por garantir que existem os meios adequados e suficientes para as missões das FFAA.	<b>Caracterização:</b> Comunicação ao SNPCE de capacidades necessárias às FFAA. <b>Integração das capacidades em falta nas FFAA:</b> Não porque a responsabilidade das FFAA é prepararem-se, informando a DN das suas necessidades.
D. Costa	Não creio que fosse útil, porque o sistema está focado para as capacidades não militares do país e porque não competiria ao sistema resolver a situação das capacidades em falta nas FFAA.	<b>Caracterização:</b> Comunicação ao SNPCE de capacidades necessárias às FFAA. <b>Integração das capacidades em falta nas FFAA:</b> Não existiria vantagem.
J. Oliveira	Não, porque o âmbito do SNPCE é preparar as capacidades não militares do país. Em última análise, as FFAA poderão determinar se existem e onde se encontram as capacidades civis que lhes interessam.	<b>Caracterização:</b> Comunicação ao SNPCE de capacidades necessárias às FFAA. <b>Integração das capacidades em falta nas FFAA:</b> Não, até porque o vogal poderá fazer a ligação e identificar onde se encontram as capacidades civis que possam ser úteis às FFAA.

100% dos entrevistados consideram que as FFAA não devem informar o SNPCE relativamente às capacidades em falta. As razões divergem, desde a questão da vulnerabilidade associada à divulgação dessa lista, até à garantia de que as FFAA poderão beneficiar do trabalho das comissões, através do vogal, para melhor se prepararem.

2. Considera que a legislação é explícita na separação entre as situações até ao estado de emergência (em que as decisões são tomadas pelos órgãos de soberania no regular funcionamento das instituições democráticas) e o estado de sítio (em que as FFAA, através do CEMGFA, assumem maior importância nas decisões)?

	Unidade de contexto	Unidade de registo
V. Pinto	Sim, apesar de ser (naturalmente) necessário ler um conjunto de leis para se ter conhecimento geral das medidas.	<b>Caracterização:</b> Clarificação das situações nos estados de exceção. <b>Legislação explícita:</b> Sim, mas dispersa em mais do que uma lei.
N. Sousa	Sim, apesar de existirem várias leis que abordam o assunto.	<b>Caracterização:</b> Clarificação das situações nos estados de exceção. <b>Legislação explícita:</b> Sim, em vários diplomas legais.
L. Pires	Sim, mas é preciso interpretar bem as palavras da legislação, nomeadamente a peculiar diferença entre FFAA e CEMGFA.	<b>Caracterização:</b> Clarificação das situações nos estados de exceção. <b>Legislação explícita:</b> Sim, sendo necessário reparar nos detalhes.
D. Costa	Sim, e a ANEPC não tem dúvidas.	<b>Caracterização:</b> Clarificação das situações nos estados de exceção. <b>Legislação explícita:</b> Sim, é explícita.
J. Oliveira	Sim, apesar de não se encontrar apenas num único documento.	<b>Caracterização:</b> Clarificação das situações nos estados de exceção. <b>Legislação explícita:</b> Sim, apesar de o assunto ser abordado em vários diplomas.

100% dos entrevistados refere que a legislação separa claramente as situações nos estados de exceção, apesar de ser necessário observar mais do que um diploma legal.



3. Considera que a nomeação de um vogal do MDN (no CNPCE) e de um elemento de ligação das FFAA em cada uma das Comissões de Planeamento de Emergência poderia otimizar o sistema e facilitar a transição entre o estado de emergência e o estado de sítio?

	Unidade de contexto	Unidade de registo
V. Pinto	Sim, desde que as FFAA tenham capacidade para identificar os trabalhos críticos de serem seguidos, porque seria impossível acompanhar todos os trabalhos de todas as comissões.	<b>Caracterização:</b> Vogal do MDN no CNPCE e Representante das FFAA nas comissões. <b>MDN no CNPCE:</b> Não responde. <b>FFAA nas Comissões:</b> Sim, desde que as FFAA tenham essa capacidade.
N. Sousa	Seria uma forma de manter a ligação e o conhecimento dos trabalhos em curso, mas exigiria um esforço adicional em termos de recursos humanos que implicaria, certamente, necessidade de estabelecer prioridades.	<b>Caracterização:</b> Vogal do MDN no CNPCE e Representante das FFAA nas comissões. <b>MDN no CNPCE:</b> Não responde. <b>FFAA nas Comissões:</b> Sim, seria vantajoso acompanhar os trabalhos das comissões.
L. Pires	Não seria pior, mas não considero que seria mais prioritário do que se estabelecer um conjunto de medidas que possibilitassem o acompanhamento constante da situação, dentro da DN.	<b>Caracterização:</b> Vogal do MDN no CNPCE e Representante das FFAA nas comissões. <b>MDN no CNPCE:</b> Sim, mas não seria a prioridade. <b>FFAA nas Comissões:</b> Não responde.
D. Costa	Aportaria mais desvantagens do que vantagens. As FFAA teriam dificuldade em acompanhar todos os trabalhos, considerando-se que a capacidade de relacionamento do vogal poderá obter os resultados que as FFAA precisam.	<b>Caracterização:</b> Vogal do MDN no CNPCE e Representante das FFAA nas comissões. <b>MDN no CNPCE:</b> Não traria mais vantagens e mais elementos significa maior complexidade. <b>FFAA nas Comissões:</b> Não, porque o vogal já pode fazer essa ligação.
J. Oliveira	A DN já está representada e a constituição das comissões depende da tutela das áreas setoriais e não do CNPCE, mas não acrescentaria resultados consideráveis para as FFAA, porque a maioria dos trabalhos das comissões está focada em aspetos que não interessam particularmente às FFAA.	<b>Caracterização:</b> Vogal do MDN no CNPCE e Representante das FFAA nas comissões. <b>MDN no CNPCE:</b> Não, porque a DN já está representada. <b>FFAA nas Comissões:</b> Não, porque o trabalho das comissões tem foco em vertentes não militares.

40% dos entrevistados não se pronuncia quanto ao MDN, 20% considera que seria vantajoso, apesar de não ser a prioridade e 40% refere que não aportaria vantagens ao sistema.

Relativamente às comissões, 40% considera que seria vantajoso, apesar de reconhecer os desafios colocados às FFAA, pela necessidade de alocar recursos humanos a essas ligações. 20% não responde e 40% considera que não seria vantajoso, seja por não ser esse o foco do trabalho das comissões, seja por já existir essa possibilidade, através do vogal das FFAA no CNPCE.



4. Que melhorias podem ser implementadas no relacionamento entre as FFAA e o SNPCE?

	Unidade de contexto	Unidade de registo
V. Pinto	Melhorar a coordenação entre as FFAA, o CNPCE e as comissões, garantindo que as FFAA têm as condições necessárias para assegurar uma transição eficiente entre o estado de emergência e o estado de sítio.	<b>Caracterização:</b> Possíveis melhorias no relacionamento entre FFAA e o SNPCE. <b>Medidas concretas:</b> Melhor coordenação.
N. Sousa	Otimizar o acompanhamento dos trabalhos das comissões. Melhorar a perceção das entidades civis, aos diferentes níveis, sobre a importância dos aspetos de apoio às operações militares, por exemplo, através de seminários.	<b>Caracterização:</b> Possíveis melhorias no relacionamento entre FFAA e o SNPCE. <b>Medidas concretas:</b> Melhor acompanhamento do trabalho das comissões e sensibilização para a importância do apoio às operações militares.
L. Pires	A melhoria do conhecimento mútuo e da coordenação será sempre possível e desejável.	<b>Caracterização:</b> Possíveis melhorias no relacionamento entre FFAA e o SNPCE. <b>Medidas concretas:</b> Melhorar o conhecimento mútuo e a coordenação.
D. Costa	Nomear um Oficial General ou um Coronel para vogal das FFAA no CNPCE aumentaria o acompanhamento do trabalho das comissões e, conseqüentemente, o envolvimento das FFAA no SNPCE.	<b>Caracterização:</b> Possíveis melhorias no relacionamento entre FFAA e o SNPCE. <b>Medidas concretas:</b> Nomeação de um Oficial General ou de um Coronel para vogal das FFAA no CNPCE.
J. Oliveira	Manter a ligação e a coordenação entre as FFAA e o sistema, através do seu vogal contribuirá para a eficiência do sistema.	<b>Caracterização:</b> Possíveis melhorias no relacionamento entre FFAA e o SNPCE. <b>Medidas concretas:</b> Melhorar a coordenação.

100% dos entrevistados concordam com a existência de medidas concretas para melhorar o papel das FFAA no SNPCE. 60% referem melhor coordenação, 20% melhor conhecimento mútuo e 20% sugere a nomeação de um Oficial General para vogal das FFAA no CNPCE.

1. *Is there legislation establishing the Civil Emergency Planning System?*

	Unidade de contexto	Unidade de registo
V. Cabana	<i>Not as an independent system, but there are different plans to address crisis situations within the national security system.</i>	<b>Framework:</b> Legislation on Civil Emergency Planning. <b>Existing legislation:</b> Yes, as plans and within a national security system.
A. Richy	<i>Yes, but as a plan, establishing the responsibilities and roles for the different entities.</i>	<b>Framework:</b> Legislation on Civil Emergency Planning. <b>Existing legislation:</b> Yes, even if under a plan.
K. Murphy	<i>Not as a system, but there are different laws addressing the civil defence concerns.</i>	<b>Framework:</b> Legislation on Civil Emergency Planning. <b>Existing legislation:</b> Not as a system, but a Civil Emergency Planning mechanism is in place.
P. Pricop	<i>Yes, there is, and it was updated in 2015.</i>	<b>Framework:</b> Legislation on Civil Emergency Planning. <b>Existing legislation:</b> Yes, and it was updated in 2015.

100% dos entrevistados referem que existe uma preocupação com o PCE, apesar de existirem diferentes metodologias para o estruturar.

1.1 *Which authority/entity has the responsibility for coordinating the actions of the different areas within this system?*

	Unidade de contexto	Unidade de registo
V. Cabana	<i>The system is coordinated by the Minister of Interior, who is supported by commissions and reports to the Prime-Minister</i>	<b>Framework:</b> MoD as the coordinating authority for the Civil Emergency Planning. <b>Minister with the coordination responsibility:</b> Minister of Interior
A. Richy	<i>The “Préfet” at his “Département” (region), who as an Armed Forces advisor and coordinates his needs with the Minister of Interior.</i>	<b>Framework:</b> MoD as the coordinating authority for the Civil Emergency Planning. <b>Minister with the coordination responsibility:</b> Regional authorities
K. Murphy	<i>The Prime Minister, through the Civil Contingencies Secretariat.</i>	<b>Framework:</b> MoD as the coordinating authority for the Civil Emergency Planning. <b>Minister with the coordination responsibility:</b> Prime-Minister
P. Pricop	<i>Prime-Minister, Vice Prime-Minister for National Security and Minister of Interior</i>	<b>Framework:</b> MoD as the coordinating authority for the Civil Emergency Planning. <b>Minister with the coordination responsibility:</b> Prime-Minister

100% dos entrevistados referiram que o MDN não coordena os processos existentes nos seus países. A responsabilidade recai nas autoridades regionais, no Ministro do Interior ou no Primeiro-Ministro.

1.2 *What is the role (involvement) of the Armed Forces in the Civil Emergency Planning System?*

	Unidade de contexto	Unidade de registo
V. Cabana	<i>Armed Forces are requested to support, if needed and upon request from civilian authorities, when civilian capacities are inadequate or insufficient.</i>	<b>Framework:</b> <i>Involvement of the Armed Forces in Civil Emergency System.</i> <b>Key role of the Armed Forces:</b> <i>Supporting role, upon request</i>
A. Richy	<i>Armed Forces are supposed to support the civilian authorities whenever their means have no capacity (or are not available) to solve the situation.</i>	<b>Framework:</b> <i>Involvement of the Armed Forces in Civil Emergency System.</i> <b>Key role of the Armed Forces:</b> <i>To support the civilian authorities.</i>
K. Murphy	<i>To support, after the request has been approved by the MoD.</i>	<b>Framework:</b> <i>Involvement of the Armed Forces in Civil Emergency System.</i> <b>Key role of the Armed Forces:</b> <i>Be prepared to support, if the requests by civilian authorities are approved by the MoD.</i>
P. Pricop	<i>If the civilian assets cannot solve the problem, the Armed Forces can provide experts and equipment to support the civilian authorities.</i>	<b>Framework:</b> <i>Involvement of the Armed Forces in Civil Emergency System.</i> <b>Key role of the Armed Forces:</b> <i>Support with its capabilities, in the event of insufficiency or inadequacy of civil assets.</i>

100% dos entrevistados refere que o papel das FFAA nos sistemas análogos de PCE se reveste de um carácter de apoio, ativado através de diferentes modos, mas sempre antecedido de um pedido de uma autoridade civil.

2. *How is the work of Civil Emergency Planning conducted?*

2.1. *Is it based on commissions/committees for each core area (e.g. transport, energy, communications)?*

	Unidade de contexto	Unidade de registo
V. Cabana	<i>Yes, committees working for the National Security Council.</i>	<b>Framework:</b> Working method based on commissions or committees. <b>Working entity:</b> Committees under a national council
A. Richy	<i>Yes, specialized commissions working under the coordination and responsibility of the “Préfet” in each region.</i>	<b>Framework:</b> Working method based on commissions or committees. <b>Working entity:</b> Specialized commissions working for the regional authority
K. Murphy	<i>Yes, different entities as committees, commissions, task forces or working groups within each ministry.</i>	<b>Framework:</b> Working method based on commissions or committees. <b>Working entity:</b> Different names, within different ministries
P. Pricop	<i>Yes, the National Committee for Special Emergency Situations, working under the coordination of the National Security Vice Prime-Minister</i>	<b>Framework:</b> Working method based on commissions or committees. <b>Working entity:</b> Yes, a committee coordinated by the Vice Prime-Minister

100% dos entrevistados confirma a existência de estruturas setoriais que trabalham em apoio do coordenador ou decisor.

2.2. *Does the work of the Civil Emergency Planning System also address the Armed Forces' capabilities?*

	Unidade de contexto	Unidade de registo
V. Cabana	<i>No, the Armed Forces are only involved if need and in a complementary basis.</i>	<b>Framework:</b> Armed Forces capabilities addressed in Civil Emergency Planning works. <b>Armed Forces capabilities included:</b> No and are only employed if requested by civilian authorities.
A. Richy	<i>No, the system only addresses the civilian capabilities.</i>	<b>Framework:</b> Armed Forces capabilities addressed in Civil Emergency Planning works. <b>Armed Forces capabilities included:</b> No. The system only addresses the civilian capacities.
K. Murphy	<i>No, because each ministry focuses on their area of concern.</i>	<b>Framework:</b> Armed Forces capabilities addressed in Civil Emergency Planning works. <b>Armed Forces capabilities included:</b> No. The work is done by sectorial ministries.
P. Pricop	<i>No. The system focusses on civilian capabilities and requests, if needed, the support of the Armed Forces</i>	<b>Framework:</b> Armed Forces capabilities addressed in Civil Emergency Planning works. <b>Armed Forces capabilities included:</b> Civilian capacities are prepared and Armed Forces capabilities are involved, if needed

100% dos entrevistados referiram que as capacidades militares não são abordadas nos diferentes processos de PCE existentes. Em todos os países analisados, os sistemas/procedimentos/planos preveem apenas as capacidades não dependentes das FFAA.

3. *Is there any “permanent link” (periodic meetings or liaison officers) between the Armed Forces and the work conducted by the Civil Emergency Planning System?*

	Unidade de contexto	Unidade de registo
V. Cabana	<i>Only during the meetings of the commissions or the committees</i>	<b>Framework:</b> <i>Permanent liaison between Armed Forces and Civil Emergency Planning entities.</i> <b>Existence of permanent linkage:</b> <i>Only during the works of the specialized groups (committees or commissions).</i>
A. Richy	<i>The “military attaché” (“Délégué Militaire Départemental”) for the municipality can ensure the liaison.</i>	<b>Framework:</b> <i>Permanent liaison between Armed Forces and Civil Emergency Planning entities.</i> <b>Existence of permanent linkage:</b> <i>Yes, ensured by the presence of the military attaché.</i>
K. Murphy	<i>No, unless required by the civilian authorities.</i>	<b>Framework:</b> <i>Permanent liaison between Armed Forces and Civil Emergency Planning entities.</i> <b>Existence of permanent linkage:</b> <i>No, unless requested by civilian authorities.</i>
P. Pricop	<i>It is not foreseen but the Armed Forces can provide advisors or liaison elements, if needed.</i>	<b>Framework:</b> <i>Permanent liaison between Armed Forces and Civil Emergency Planning entities.</i> <b>Existence of permanent linkage:</b> <i>No, but possible, if required.</i>

80% dos entrevistados afirma que não existe uma ligação permanente entre as FFAA e as entidades responsáveis pelo PCE. 20% refere que existe, através do delegado das FFAA, presente nas regiões administrativas.

## Apêndice G – Análise dos pareceres sobre o papel das Forças Armadas no Sistema Nacional de Planeamento Civil de Emergência

Quadro 3 – Análise dos pareceres das entidades nacionais entrevistadas

Categoria	Unidade de registo	Entidades entrevistadas				
		V. Pinto	N. Sousa	L. Pires	D. Costa	J. Oliveira
Papel das FFAA no SNPCE	Adequação do papel das FFAA no SNPCE	N	N	N	S	S
	Representação junto da OTAN	S	S	S	S	S
	Cumprimento das orientações da OTAN	Não responde	S	S	S	S
	Definição de responsabilidades na legislação	S	S	S	S	S
	Apoio a operações militares	N	N	S	S	S
	FFAA acompanharem a preparação de capacidades não militares	S	S	N	N	N
	Comunicação ao SNPCE de capacidades necessárias às FFAA	N	N	N	N	N
Estados de exceção	Clarificação das situações nos estados de exceção	S	S	S	S	S
Representação da DN no SNPCE	Vogal do MDN no CNPCE	Não responde	Não responde	S	N	N
	Representante das FFAA nas comissões	S	S	Não responde	N	N

## Apêndice H – Análise dos pareceres sobre o papel de Forças Armadas de países aliados em sistemas análogos de Planejamento Civil de Emergência

Quadro 4 – Análise dos pareceres das entidades estrangeiras entrevistadas

Categoria	Unidade de registo	Entidades entrevistadas			
		V. Cabana	A. Richy	K. Murphy	P. Pricop
Legislation	<i>Legislation on Civil Emergency Planning</i>	S	N	N	S
	<i>MoD as the coordinating authority for the Civil Emergency Planning</i>	N	N	N	N
	<i>Armed Forces as leading entity on Civil Emergency System</i>	N	N	N	N
	<i>Armed Forces as supporting entity of civil authorities</i>	S	S	S	S
	<i>Working method based on commissions or committees</i>	S	S	S	S
Involvement	<i>Armed Forces capabilities addressed in Civil Emergency Planning works</i>	N	N	N	N
	<i>Permanent liaison between Armed Forces and Civil Emergency Planning entities</i>	N	S	N	N

## Apêndice I – Quadro ilustrativo da situação nos países aliados analisados

**Quadro 5 – Comparação da situação nos países aliados analisados**

	<b>Espanha</b>	<b>França</b>	<b>Roménia</b>	<b>Reino Unido</b>
Existe um sistema análogo?	SIM			
Responsável pelo sistema?	Primeiro-Ministro	Primeiro-Ministro	Vice-Primeiro-Ministro	Primeiro-Ministro
Coordenador do sistema?	Ministro do Interior	Governador Civil	Ministro do Interior	Ministro do Interior
Papel das Forças Armadas?	APOIO, sempre a pedido e por insuficiência, indisponibilidade ou inadequação dos meios civis			